

Sicurezza aerea: i programmi SAFA e SANA Gen. Isp (r) Antonio De Rosa e Ten. Giancarlo Boero



Al di là del dibattito politico sull'opportunità che il nostro Paese rimanga o meno nell'Unione Europea e sulla necessità di rivederne comunque i trattati - temi di grande attualità, soprattutto alla luce di quanto è accaduto e sta accadendo in Europa circa la gestione dell'emergenza sanitaria, sociale ed economica causata dall'epidemia di Covid 19 - è innegabile che la Comunità/Unione Europea ha avuto un ruolo assolutamente determinante nello sviluppo della sicurezza del volo nel nostro continente.

E si può ben dire che l'U.E. (come, peraltro, evidenziato in un articolo pubblicato qualche anno fa sul n. 1/2016 della rivista *"Aeronautica"* della nostra Associazione) è stata, negli ultimi venticinque anni, un vero e proprio "propulsore" anche per la produzione di norme sulla sicurezza dell'aviazione civile nell'ordinamento giuridico italiano. Basti pensare al D.Lgs. n. 66/1999, istitutivo dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), nato a seguito della direttiva europea 94/56/CE; come pure al D.L. n. 237/2004, convertito nella legge delega n. 265/2004, e ai discendenti D. Lgs. vi n. 96/2005 e n. 151/2006 che, nel rispetto del "pacchetto" dei quattro regolamenti del 2004 sul Cielo Unico Europeo, hanno portato, finalmente, alla riforma della parte aeronautica del nostro Codice della Navigazione (c.n.).

Anche il D. Lgs. n. 213/2006, sulla segnalazione obbligatoria e volontaria degli eventi aeronautici, attuativo della direttiva 2003/42/CE, è frutto della "spinta" degli organismi comunitari di Bruxelles e Strasburgo; così come, nel rispetto del regolamento (UE) 996/2010, il D.P.R. n. 189/2010 ha ridefinito i compiti e i poteri dell'ANSV e il D.Lgs. n. 18/2013 ha attribuito all'Agenzia anche poteri sanzionatori.

Rientra in quest'azione propulsiva anche il D. Lgs. n. 192/2007 che, in attuazione della direttiva 2004/36/CE sulla sicurezza degli aeromobili di Paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari, ha introdotto le cosiddette "ispezioni di rampa" previste dal programma SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft) dell'U.E.



Il programma SAFA

Le ispezioni a terra, secondo il D.Lgs. n. 192/2007 (modificato dal D.Lgs. n. 118/2009), sono applicabili agli aeromobili immatricolati in Paesi terzi che: a) sono utilizzati da vettori esteri comunitari e non comunitari; b) atterrano in un aeroporto situato in territorio italiano; c) hanno un peso massimo al decollo uguale o superiore a 5700 kg ed effettuano trasporto commerciale.

Possono essere soggetti alle ispezioni anche gli aeromobili immatricolati in Paesi dell'U.E., mentre ne restano esclusi gli aeromobili di Stato di cui all'art. 744 c.n., e quindi anche quelli militari, i quali rispettano, comunque, precise e puntuali disposizioni certificative, manutentive e di controllo emanate sia dalla Direzione degli Armamenti Aeronautici e per l'Aeronavigabilità della Difesa, sia dalla Forza Armata a cui appartiene l'aeromobile militare.

L'ispezione a terra consiste nella verifica delle condizioni di rispondenza di un aeromobile alle norme internazionali sulla sicurezza aeronautica, cioè quelle previste dalla Convenzione di Chicago e dagli Standard stabiliti dall'ICAO nei suoi Annessi, durante il transito dell'aeromobile presso un aeroporto nazionale, mediante controlli dei documenti del velivolo, delle condizioni tecniche generali, dei danneggiamenti e delle anomalie esterne dell'aeromobile e della presenza ed efficienza dei principali equipaggiamenti per la navigazione aerea e per la sicurezza dei passeggeri e del carico.

L'ispezione, però, non ha lo scopo di determinare le condizioni di navigabilità dell'aeromobile, che sono attestate dal certificato di navigabilità e della cui validità è responsabile lo Stato d'immatricolazione dell'aeromobile, tramite l'autorità aeronautica che certifica l'aeronavigabilità.

Infatti, sul sito dell'ENAC (www.enac.gov.it) si legge che *«L'ispezione di rampa [...] si svolge nel breve tempo di transito dell'aeromobile sullo scalo, senza possibilità di verificare le condizioni delle strutture interne e degli impianti, il loro funzionamento e la rispondenza delle attività manutentive ai programmi stabiliti dai costruttori e dall'Autorità di sorveglianza estera. Allo stesso modo non è possibile verificare se lo standard di addestramento e qualificazione degli equipaggi è quello previsto dalle norme internazionali».*



Programmazione ed effettuazione delle ispezioni

In tale contesto, l'ENAC sviluppa e mette in atto un programma annuale di ispezioni a terra, che viene rinnovato di anno in anno, sulla base dei risultati delle ispezioni effettuate e delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea, dagli Stati aderenti all'U.E. e dall'Agenzia europea della sicurezza aerea (EASA). Le ispezioni vengono effettuate da personale dell'ENAC appositamente qualificato e sono eseguite, con particolare sollecitudine qualora:

- le informazioni disponibili lascino presumere carenze di manutenzione o evidenti danni o difetti;

- siano state segnalate manovre anomale dopo l'ingresso nello spazio aereo nazionale, tali da sollevare serie preoccupazioni per la sicurezza aerea;
- una precedente ispezione abbia rivelato carenze tali da far sorgere seri dubbi circa la conformità dell'aeromobile alle norme internazionali di sicurezza e l'ENAC non abbia evidenze che le carenze siano state corrette;
- le informazioni dimostrino che le autorità del paese d'immatricolazione potrebbero non aver esercitato un corretto controllo della sicurezza;
- le informazioni facciano presumere che l'operatore aereo possa avere problemi di sicurezza o una precedente ispezione su un aeromobile dello stesso operatore abbia rivelato inadeguatezze nelle condizioni di sicurezza.

Ovviamente, le ispezioni devono limitare, entro margini ragionevoli, gli eventuali ritardi imposti all'aeromobile ispezionato e devono essere condotte conformemente ai contenuti e alle procedure previste dal «*Manuale delle procedure SAFA comunitarie per le ispezioni a terra - Elementi fondamentali*», allegato al D.Lgs. n. 118/2009, integrato dalle procedure tecniche nazionali adottate dall'ENAC e dagli aggiornamenti del Manuale. Su questa significativa novità, introdotta dalla modifica legislativa del 2009, si tornerà più avanti.



Misure preventive o repressive

Terminata l'ispezione, l'ENAC informa immediatamente dei risultati il comandante dell'aeromobile o un rappresentante dell'operatore aereo e inserisce nella sua banca dati e in quella centralizzata, gestita dall'EASA, il relativo rapporto, in modo che tutti i soggetti autorizzati possano giovarsene.

Qualora vengano constatati difetti tecnici o non conformità rilevanti rispetto alle norme internazionali di sicurezza, l'ENAC invia il rapporto dell'ispezione all'operatore dell'aeromobile ed all'autorità dell'aviazione civile estera responsabile della sorveglianza sull'aeromobile, con la richiesta di adottare le opportune azioni correttive.

Se i problemi rilevati comportano un rischio evidente per la sicurezza del volo, l'ENAC, avvalendosi dei poteri di polizia e vigilanza della navigazione aerea, fissati dagli artt. 792, 801 e 802 c.n., vieta la partenza dell'aeromobile, fino a quando essi non siano stati eliminati, previa comunicazione all'autorità aeronautica dello Stato d'immatricolazione.

Quando le carenze riscontrate incidono sulla validità del certificato di navigabilità dell'aeromobile, il divieto di partenza è revocato solo dopo che l'operatore abbia ottenuto il permesso dagli Stati che saranno sorvolati durante il volo in questione.

In caso di ispezioni a terra dalle quali risulti che le azioni correttive per difetti o non conformità, richieste in precedenza sullo stesso aeromobile, non siano state eseguite o siano presenti su altri aeromobili dello stesso operatore aereo, o che le carenze siano riconducibili a disfunzioni strutturali dell'operatore, l'ENAC informa la Commissione europea, con la proposta d'inserimento dell'operatore nell'elenco dei vettori aerei soggetti a divieti operativi, ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) 2111/2005 (la cosiddetta *black list* comunitaria).

Il D.Lgs. n. 192/2007 prevede, infine, che l'ENAC sviluppi un appropriato sistema che garantisca la raccolta, la gestione ed il trattamento delle informazioni sulla sicurezza degli aeromobili sottoposti ad ispezione e, quando le informazioni indichino l'esistenza di una potenziale minaccia per la sicurezza o la mancanza di conformità alle norme internazionali, esse vanno comunicate immediatamente alla Commissione europea, alle autorità dell'aviazione civile degli Stati membri dell'U.E. e all'EASA. Ovviamente questi scambi d'informazioni sono reciproci per tutti i Paesi dell'U.E.

In ambito nazionale, le informazioni sono trasmesse dall'ENAC anche al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e all'ANSV, ma sono protette dalla disciplina dettata dal D.P.R. n. 184/2006 sull'accesso ai documenti amministrativi, attuativo dell'art. 24, comma 6, della legge n. 241/1990, relativo alla tutela della riservatezza delle informazioni.

Volendo fornire qualche dato, si osserva che, nel periodo 2013-2017, le autorità europee hanno compiuto le seguenti ispezioni: 11.795 (nel 2013), 11.761 (2014), 12.166 (2015), 12.489 (2016) e 13.046 (2017) (cfr.: EASA Annual Report 2013-2017). L'ENAC, dal canto suo, nel periodo 2013-2018 ha effettuato le seguenti ispezioni: 824 (nel 2013), 742 (2014), 695 (2015), 856 (2016), 826 (2017) e 815 (2018), che hanno interessato sia aeromobili di Paesi U.E. che extra U.E. A tal proposito l'ENAC (cfr.: Rapporto e Bilancio Sociale ENAC 2018 – Parte 2) afferma che *«Rispetto agli anni precedenti, l'attività è stata influenzata da un cambiamento [...] del sistema di pianificazione delle ispezioni. Dal 2018 infatti, l'EASA ha deciso di programmare il numero di ispezioni annue degli operatori con maggiore attività, [...] in base a un modello di rischio elaborato dall'EASA stessa (progetto System Wide Coordination). Il numero di ispezioni calcolate per il singolo operatore viene poi ripartito tra gli Stati visitati dall'operatore, in base a un criterio di proporzionalità con il volume di attività nello Stato. L'obiettivo è di instaurare un sistema [...] che eviti sia i casi di ispezioni eccessive che quelli di ispezioni numericamente insufficienti. Questa razionalizzazione libera inoltre risorse per le ispezioni agli altri operatori in transito negli aeroporti europei...»*.



Il Programma SANA

Dal 2007, l'ENAC ha avviato, in via sperimentale, anche il programma SANA (Safety Assessment of National Aircraft), poi reso obbligatorio dall'entrata in vigore del regolamento (UE) 965/2012. Esso, a similitudine del SAFA gestito dall'EASA, consiste nella pianificazione, svolgimento ed analisi di ispezioni di rampa, mirate alla verifica delle condizioni di sicurezza di impiego degli aeromobili operati da vettori nazionali secondo una lista di controllo predefinita. L'attività di pianificazione delle ispezioni è centralizzata, per tenere conto dei risultati delle verifiche stesse, dell'analisi di rischio associata all'operatore e favorire l'omogeneità degli interventi sul territorio nazionale (cfr. www.enac.gov.it).

Tale pianificazione è elaborata sulla base di criteri di gestione del rischio e consiste in un numero di ispezioni associato ad ogni operatore, con una tolleranza stabilita e percentualmente uguale per tutti gli operatori. Il numero di ispezioni è calcolato in funzione dei parametri di volume di traffico, dell'incidenza dei rilievi delle verifiche precedenti, dei valori di complessità e performance di sicurezza associati all'impresa, risultanti dalle attività di sorveglianza dell'ENAC.



Influssi benefici sull'ordinamento giuridico

In conclusione, appare più che opportuna una riflessione su quanto sia divenuto "resiliente e dinamico" il nostro ordinamento giuridico, almeno in materia di diritto della navigazione aerea, grazie proprio alla "spinta" propulsiva dell'U.E. Giammai, in passato, sarebbe stata approvata dal nostro Parlamento o dal Governo una norma di legge primaria (il D.Lgs. n. 118/2009) che – come si è visto sopra - fa rinvio ad un Manuale comunitario, prevedendo, altresì, che con regolamentazione tecnica dell'ENAC siano adottate le procedure nazionali specifiche, nonché le successive modifiche al Manuale dell'U.E./EASA sulle procedure SAFA.

E se un anti-europeista obiettasse che, anche senza il pungolo dell'U.E., si sarebbe comunque arrivati allo stesso risultato, applicando gli Annessi ICAO, gli si potrebbe far notare che dal 1944, anno di stipula della Convenzione di Chicago, ci sono voluti oltre quaranta anni perché in Italia venisse recepito ufficialmente il primo Annesso ICAO nell'ordinamento nazionale (col D.P.R. n. 566/1988 sulle licenze e abilitazioni del personale di volo). Ciò in quanto tra politici e giuristi non si riusciva a trovare l'accordo su come star dietro ai periodici aggiornamenti degli Annessi fatti dagli organi dell'ICAO a Montreal, e si discuteva, perfino, su quale lingua (inglese o francese) facesse fede come testo ufficiale.

E solo nel nuovo millennio, con l'art. 26 della legge n. 166/2002, poi sostituito, nel 2005, dall'art. 690 c.n., si è stabilito che gli Annessi ICAO venissero recepiti "in via amministrativa", anche mediante i regolamenti dell'ENAC.

E', dunque, innegabile che le recenti, quasi rivoluzionarie, modalità e tempistiche legislative di adeguamento e rinnovamento dell'ordinamento nazionale in materia di aviazione civile siano frutto essenzialmente (o forse sarebbe meglio dire esclusivamente) dell'impulso dato dagli organismi comunitari, accompagnato, fortunatamente, dall'accentuata consapevolezza e sensibilità per le tematiche della *safety* e della *security* in campo aviatorio, nella moderna e dinamica ottica di uniformità internazionale che caratterizza il diritto della navigazione aerea in tutto il mondo.

(Per le immagini si ringrazia: Archivio Leonardo S.p.A. (1), Archivio Gregory Alegi (2) e (5), Archivio Marco Bianchi (3) e (4), Pixabay.com(6)).