CAMERA DEI DEPUTATI N. 3930

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MARTINI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza del volo

Presentata il 27 giugno 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Scopo primario della presente proposta è quello di accertare le effettive condizioni della sicurezza del volo.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, l'aviazione civile ha avuto uno sviluppo imponente che è tuttora in atto e le buone condizioni di sicurezza offerte sono state uno dei fattori che hanno stimolato lo sviluppo: il maggior volume di traffico conseguito, tuttavia, ha determinato, a sua volta, un'esigenza sempre più sentita per migliori livelli di sicurezza. Ora, la tendenza, tuttora in atto da parte dei vettori, di utilizzare aeromobili di capacità sempre maggiore, rende il problema della sicurezza più pressante, considerato sia che l'opinione pubblica reagisce con particolare indignazione ad eventi catastrofici che comportino un elevato numero di vittime, sia che la politica di liberalizzazione del trasporto aereo promossa dall'Unione europea favorirà certamente un ulteriore sviluppo del traffico.

Si pensi, ad esempio, al passaggio da un regime di restrizione ad uno di libera iniziativa (verificatosi negli Stati Uniti d'America a seguito della promulgazione dell'*Airline Deregulation Act* approvato dal Congresso il 24 ottobre 1978 e quattro giorni dopo la firma del Presidente Carter, diventata legge federale) ha dimostrato la difficoltà di controllo delle nuove compagnie sulla base di regolamentazioni non del tutto aggiornate.

In particolare la *deregulation* statunitense aveva preso le mosse dal tradizionale rispetto, in quel Paese, dei principi di libera concorrenza: le tariffe dei voli tra diversi Stati dell'Unione – date in concessione dal *Civil Aeronautics Board* (CAB) a tariffe regolamentate – erano, a parità di distanze, più alte di quelle interne ad ogni Stato a causa delle regole più libere vigenti per queste ultime. Inoltre, per la crisi degli anni '70, erano stati determinanti l'immissione massiccia di aeromobili di aumentata capacità e il rialzo dei prezzi del petrolio

(1973). Crisi cui il CAB aveva inutilmente tentato di porre rimedio con interventi al rialzo sulle tariffe e limitazione dell'offerta, interventi risultati negativi per il servizio e dannosi per l'aumento dell'inflazione che provocavano.

Le successive iniziative del Presidente Ford (1974) portarono alla costituzione di un *Senate Subcommitee on Administrative Practice and Procedure*, presieduto dal Senatore Edward Kennedy, che si concluse ipotizzando un forte calo delle tariffe se fossero state rimosse le costrizioni alla competizione nel trasporto aereo. Alle stesse conclusioni era giunto il CAB (rapporto 1975) che in seguito, sotto la *chairmanship* dell'economista Alfred Kahn (1977), iniziò a ridimensionare i propri interventi sulle tariffe e sull'accesso alle rotte.

Le tappe successive portarono ad una deregolamentazione progressiva. Nel novembre 1977 fu liberalizzato il mercato del volo cargo. Il principio fondamentale dichiarato dal Congresso era che, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, il CAB avrebbe potuto certificare servizi cargo interni che fossero giudicati *fit, willing and able*. Il salto notevole consisteva nel fatto che ci si basava sulla qualità dell'operatore piuttosto che sul concetto di « pubblica utilità e convenienza » che aveva determinato le politiche fino ad allora perseguite.

La liberalizzazione dei servizi passeggeri venne applicata l'anno seguente con l'*Act* citato, in conseguenza del quale veniva stabilita l'abolizione, nell'arco di quattro anni, delle restrizioni sulle rotte interne (si consideri che dimensione di mercato si intenda con voli « interni » negli Stati Uniti) entro il 31 dicembre 1981 e sulle tariffe entro il 1° gennaio 1983. Il passo successivo fu lo scioglimento del CAB (avvenuto effettivamente il 1° gennaio 1985) che passava alcune delle sue attribuzioni ad altri Enti federali, soprattutto al *Department of Transportion* (DOT).

La liberalizzazione determinò l'immediata espansione del numero di compagnie. Quelle certificate sotto la sezione 401 del *Federal Aviation Act* (aerei con più di 60 posti) erano 36 nel 1978 e diventarono 123 nel 1984. Come è noto, dopo un tempo relativamente breve questi numeri diminuirono drasticamente per fallimenti e fusioni di compagnie. Tuttavia, un ciclo di crescita del numero di compagnie si sta verificando a partire dal 1993, favorito dal basso prezzo degli aerei usati e dalla disponibilità di personale (specie piloti) rimasto senza lavoro a causa dei fallimenti.

Tra le componenti dei fallimenti vanno indicate soprattutto l'eccesso di ribasso delle tariffe e la diminuzione del livello di sicurezza (problematiche dovute al contenimento dei costi di esercizio e manutenzione) con gli incidenti che ne sono seguiti. Il numero degli incidenti non è un buon indicatore della sicurezza; comunque è significativo che i *major accidents* (aereo distrutto o decessi plurimi o un decesso e aereo sostanzialmente danneggiato), *serious accidents* (un decesso senza danni sostanziali all'aereo o almeno un ferimento grave e aereo sostanzialmente danneggiato), *injury accidents* (almeno un ferimento grave senza danni sostanziali all'aereo) e *damage accidents* (nessun danno alle persone, aereo sostanzialmente danneggiato) presi nella loro totalità presentino le percentuali più alte (per milione di ore volate) attorno alla metà degli anni '80 e siano risaliti negli anni '95 e '96.

Forse il dato più interessante è proprio quello degli incidenti meno gravi (*damage accidents*), superiore all'1 per cento per milione di ore volate negli anni 1983, 1987, 1995 e 1996. È più interessante perché denota l'emergere di problemi minuti ma diffusi che nascondono uno stato di malessere generale della sicurezza, se è vero che ogni incidente conclamato si accompagna a centinaia di eventi significativamente pericolosi che hanno la stessa causa. Da studi sulle cause d'incidenti risulta infatti che la proporzione stimata tra Incidenti/Inconvenienti gravi/Inconvenienti è di 1/30/300. Va notato che questa proporzione riguarda eventi che, pur differenti nell'esito finale, hanno caratteristiche causali del tutto identiche. Ciò rende evidente la necessità di investigare ed intervenire, oltre che sugli incidenti gravi, anche e

soprattutto su quelli di minor rilevanza e sugli eventi pericolosi registrati nelle operazioni aeree. Eventi che si verificano spesso nella *front line* delle operazioni di volo vere e proprie, ma le cui cause sono in larga misura reperibili in carenze a monte di essa.

Nel panorama statunitense, ad ogni buon conto, la *deregulation* ha goduto di condizioni e cautele specifiche che ne hanno determinato comunque il successo sul piano della riorganizzazione e della crescita del trasporto aereo, anche se con conseguenze discutibili sotto altri profili. Poche di queste condizioni erano e sono presenti nel trasporto aereo europeo. Che alcune di queste precauzioni abbiano avuto dubbia efficacia anche negli Stati Uniti è noto. In particolare si è lamentato l'abbassamento dei livelli di sicurezza, attribuito alle difficoltà del *Federal Aviation Administration* (FAA) a far fronte all'accresciuto numero di controlli richiesti. Ma più che un fatto quantitativo si deve parlare di qualità: in realtà molte delle nuove imprese, impegnate nel contenimento dei costi, hanno potuto farlo aderendo formalmente alle regolamentazioni restrittive (quantitative) senza di fatto garantire la qualità della sicurezza. Qualità che d'altronde non era controllabile con gli strumenti e i mezzi a disposizione dell'amministrazione, rimasti, i primi, dello stesso tipo utilizzabile in regime restrittivo e troppo poco incrementati i secondi, specie in fatto di numero di ispettori. A giudicare da quanto si sta attualmente verificando si direbbe che questi aspetti negativi siano largamente presenti nella *deregulation* europea e che non si sia stati in grado di porvi rimedi preventivi. Una ragione in più per sollecitare urgentemente la sorveglianza sulla sicurezza del volo, scopo di questa Commissione parlamentare di inchiesta.

Naturalmente uno dei presupposti della liberalizzazione è l'accordare fiducia agli operatori come componenti attive dei processi di salvaguardia della sicurezza, anche nel loro stesso interesse (si deve amaramente notare però che non sempre, e non solo in casa nostra, tale fiducia è ben riposta).

È chiaro che in un regime prescrittivo l'andamento e la sicurezza delle attività sono regolati essenzialmente da restrizioni. Il controllo è assicurato tramite funzionari che non necessitano di competenza specifica elevata ma solo di conoscenza delle caratteristiche formali, dei limiti entro i quali una procedura è permessa, dei divieti. Al di fuori di questi limiti non si può andare e tanto basta: in sostanza un controllo quantitativo (scadenze, vincoli, eccetera).

In un regime aperto all'iniziativa non si pongono più tanto delle restrizioni quanto delle regole riferite agli obiettivi sociali che spetta all'autorità stabilire. Gli obiettivi, in questa prospettiva, non possono che essere qualitativi, vale a dire che si deve garantire la qualità della sicurezza nel servizio socialmente utile verificando le metodologie e le procedure (non solo quelle di minima prescritte) che ogni operatore sceglierà di attuare. In questo caso il controllo avviene generalmente a valle dell'iniziativa presa e consiste quindi in un controllo di qualità. I funzionari addetti a ciò devono perciò essere più preparati e flessibili.

Attualmente non sappiamo quanto i principi dettati dall'ICAO, siano recepiti in tutte le compagnie italiane (grandi e piccole) né dove lo sono, se siano presidiati in modo aperto e competente o siano solo strutture formali di « facciata ». È il maggior rischio della *deregulation*, ed implica la necessità di una sorveglianza pronta, continua e altamente competente; in altre parole è necessario sorvegliare la qualità nelle organizzazioni che esercitano servizi al pubblico e questo è compito dell'autorità statale.

In conclusione, considerato che attualmente sono state presentate numerose proposte di legge miranti alla sicurezza del volo, è necessario ed urgente costituire una Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza del volo in grado di verificare la sicurezza del volo stessa, affinché i livelli siano al massimo, in attesa che il Parlamento vari una nuova legge in materia. Inoltre, tale Commissione ha come

finalità quella di verificare la necessaria attività di prevenzione degli incidenti, intesa come ricerca attiva di possibili « deficienze di sicurezza » (*safety deficiencies*) che riguardino il materiale di volo, le infrastrutture, il personale, la normativa tecnica ed operativa e che devono essere evitate o eliminate, in vista della politica di liberalizzazione del trasporto aereo promossa dall'Unione europea.

La Commissione parlamentare di inchiesta che si richiede appare come lo strumento più idoneo ad accertare quanto sopra evidenziato.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. È istituita ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza del volo.

2. La Commissione ha il compito di:

a) accertare lo stato dei livelli di sicurezza dell'aviazione civile, in tutte le attività che la caratterizzano;

b) valutare il grado di sicurezza dei singoli materiali impiegati, ivi compresi le apparecchiature di bordo e di terra e gli *standard* di sicurezza richiesti;

c) indagare l'efficienza e l'efficacia delle procedure, delle prescrizioni, dei suggerimenti e degli *standard* operativi, ivi compresi i sistemi di controllo per le avarie;

d) valutare l'adeguatezza dei programmi di sicurezza dell'aviazione civile;

e) studiare le possibili misure atte ad eliminare o evitare eventuali deficienze ed elaborare, quando opportuno, raccomandazioni di sicurezza;

f) individuare, analizzare e valutare, per possibili effetti sfavorevoli sulla sicurezza del volo, eventuali condizioni o situazioni che presentino, o che possano presentare in futuro, aspetti inaccettabili di rischio e segnalarle alle autorità competenti, formulare raccomandazioni di sicurezza e promuovere l'adozione di opportuni provvedimenti correttivi e verificare se e come tali provvedimenti vengano attuati;

g) effettuare indagini conoscitive, ricerche, verifiche ed accertamenti su situazioni ed eventi di qualsiasi natura pregiudizievoli per la sicurezza del volo, individuando gli aspetti di potenziale pericolo connessi con il fattore umano, tecnico, ambientale ed organizzativo, e formulare

raccomandazioni di sicurezza per provvedimenti atti alla loro eliminazione;

h) verificare gli esiti delle raccomandazioni di sicurezza emesse e lo stato di attuazione dei provvedimenti correttivi adottati a seguito di tali raccomandazioni;

i) promuovere o condurre ricerche su qualsiasi problema o tema afferenti la sicurezza del volo emersi nel corso della propria attività istituzionale o, comunque, suggeriti dal progresso della scienza sull'argomento;

l) formulare proposte per il miglioramento della sicurezza del volo per quanto riguarda gli aeromobili e il loro impiego, gli aeroporti e le infrastrutture, e il servizio di controllo del traffico aereo;

m) riferire al Parlamento, con apposita relazione, al termine dei suoi lavori nonché ogni volta che lo ritenga opportuno, sulla stato di sicurezza del volo dell'aviazione civile.

ART. 2.

1. La Commissione è composta da venti deputati e venti senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un componente per ciascun gruppo presente in almeno un ramo del Parlamento.

2. La Commissione elegge il presidente tra i propri componenti a maggioranza assoluta dei suoi membri.

3. La Commissione elegge altresì nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

ART. 3.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da apposito regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei suoi lavori.

ART. 4.

1. La Commissione procede alle indagini, agli accertamenti ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi ad altre indagini o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria od altri organi.

3. La Commissione può avvalersi della consulenza di esperti per la trattazione di singoli problemi che richiedano particolari competenze, nonché di ogni altra collaborazione che ritenga necessaria.

ART. 5.

1. Per l'espletamento dei suoi compiti la Commissione si avvale del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle due Camere.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

ART. 6.

1. La Commissione completa i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento, presentando al Parlamento con apposita relazione i risultati delle indagini e degli esami svolti.

DDL13-3930
Lire 500