

## **Commento breve dell'Ass.ne Piloti di Classe alla bozza di Regolamento Enac “Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio”.**

A cura dell'Avv. **Giuseppe Failla** (referente Legale PdC) e del Perito Tecnico del Trasporto Aereo **Daniele Fazari** (Consulente Tecnico PdC).

### **PREMESSA**

L'ENAC, in data 14-7-2022, ha pubblicato sul proprio sito internet la bozza del Regolamento intitolato “Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio Avio-Idro-Elisuperfici” (da qui in avanti “Regolamento”), rendendo noto che eventuali commenti ed osservazioni a tale bozza di Regolamento potranno essere inviati ad Enac entro e non oltre 60 giorni dalla pubblicazione, ovvero entro la data del 13 settembre 2022.

L'Associazione Piloti di Classe (da qui in avanti “PdC”) intende predisporre una sintetica analisi del provvedimento che l'Enac si appresta ad emanare, riservandosi di approfondirla in un secondo momento, omettendo per ora di sviluppare gli argomenti legati all'uso delle elisuperfici e alle attività svolte con i droni. Lo scopo del commento è duplice: 1) informare i piloti ed i gestori delle aviosuperfici in relazione ai cambiamenti che l'ENAC intende attuare; 2) contrastare l'entrata in vigore del Regolamento, nella certezza che tale provvedimento determinerebbe in brevissimo tempo la chiusura di un numero molto elevato delle attuali aviosuperfici, arrecando un danno incalcolabile allo sviluppo dell'aviazione leggera in Italia e a tutte le realtà economiche, turistiche, sociali, ricreative e sportive che attualmente si svolgono sempre più sulle aviosuperfici e sempre meno negli aeroporti, per ragioni ben note che esulano da questa trattazione.

### **PRINCIPI ISPIRATORI DELLA BOZZA DI REGOLAMENTO ENAC**

Nella stessa data di pubblicazione della bozza di Regolamento l'ENAC ha pubblicato una lettera, a firma del Direttore Aeroporti Dott. Davide Draghi, indirizzata “a tutti gli interessati”, con l'intento di divulgare le linee guida del Regolamento e di spiegare le ragioni che hanno ispirato le principali

novità. Al fine di operare una critica organica del Regolamento, si rende necessario un breve riepilogo degli argomenti addotti a sostegno del Regolamento stesso.

**PUNTO 1.** Per prima cosa viene sottolineato il fatto che l'attuale normativa, a detta di Enac, non sarebbe più attuale, in quanto “non allineata al quadro regolatorio europeo che, in attuazione delle previsioni del Regolamento basico (Reg. EU 1139/2018), ha innovato in modo significativo le regole disciplinanti sia il dominio OPS, relativo agli operatori aerei, sia il dominio ADR, relativo al settore infrastrutture”. Si ricorda che l'attuale impianto normativo, in relazione alle aviosuperfici, è basato essenzialmente sulla Legge n. 518/1968 e sul D.M. 1-2-2006. L'Enac ha formulato la proposta di Regolamento riferendo di averne facoltà in virtù dell'art. 701 del Codice della Navigazione, che le attribuisce la competenza sulle aviosuperfici in materia di requisiti di sicurezza.

**PUNTO 2.** Nella lettera in esame l'ENAC sostiene inoltre che “la diffusione delle aviosuperfici e l'utilizzo frequente di tali infrastrutture da varie tipologie di operatori impone una evoluzione dell'impianto logico e fattuale teso a garantire che le stesse abbiano standard di sicurezza tali da non ridurre il livello di Safety del sistema dell'Aviazione nel suo complesso”. A sostegno di tale ragionamento l'ENAC riferisce che “l'ANSV ha più volte osservato che un numero significativo di incidenti e/o inconvenienti gravi, rilevati negli ultimi anni, riguardi operazioni su aviosuperfici, raccomandando all'Ente la necessità di intervenire per rimuovere le criticità individuate”.

**PUNTO 3.** L'ENAC riferisce poi che “In ultimo, ma non per importanza, lo sviluppo della tecnologia UAS e il crescente aumento dei servizi di impiego di tali aeromobili impone l'attuazione di un sistema efficace di controllo dell'ubicazione delle aviosuperfici e della tipologia di operazioni attive in modo da ridurre al minimo il rischio di interferenza tra l'operatività dell'aviazione tradizionale e quella con tecnologia UAS”.

## **STRUMENTI SCELTI DA ENAC PER AUMENTARE IL LIVELLO DI SAFETY**

Nell'ultima parte della lettera in questione l'ENAC spiega quali saranno gli strumenti chiave che verranno attuati per raggiungere il principale obiettivo dichiarato, ovvero l'aumento del livello di Safety. A tal proposito apprendiamo che “per raggiungere questo obiettivo, il Regolamento richiama, da un lato, gli obblighi in capo all'operatore aereo ai sensi del Reg. EU 965/2012 e dall'altro **prevede che il gestore dell'aviosuperficie sia un soggetto qualificato da ENAC. La qualificazione del soggetto deputato alla gestione dell'aviosuperfici, al momento non prevista, è stata ritenuta la misura essenziale per garantire un'elevazione del grado di safety** delle infrastrutture”. Tale qualificazione del gestore si ottiene, secondo il Regolamento, mediante il rilascio di **un'attestazione di qualificazione rilasciata da Enac previo superamento di un corso e verifica finale**, che prevede fra le altre cose che il gestore abbia “conoscenze e competenze in materia di prestazione degli aeromobili in decollo e atterraggio”. **Tale corso andrà ripetuto “almeno ogni due anni”** a pena di decadimento della qualifica e conseguente “sospensione dell'attività sull'infrastruttura”.

## **CRITICHE AL REGOLAMENTO**

Preliminarmente va detto che **PdC, avendo anche effettuato un sondaggio a tal fine, esprime parere totalmente sfavorevole all'entrata in vigore del Regolamento e ne chiede l'immediato ritiro, o almeno la sospensione dell'entrata in vigore, in attesa che vengano apportate sostanziose modifiche.** PdC chiede inoltre l'apertura di un tavolo di confronto permanente con **gli Enti istituzionali e con le associazioni di settore interessate dal provvedimento**, al fine di aprire un dialogo costruttivo per discutere eventuali modifiche da apportare all'attuale normativa, sulla base delle osservazioni formulate dalle parti.

Analizzando più in dettaglio il Regolamento si osserva quanto segue:

**Sorvolando su alcuni errati riferimenti normativi presenti nell'introduzione del Regolamento (REG. UE 947/2021 e REG UE 948/2021) si rileva anzitutto che l'art. 701 del Codice della Navigazione, pur attribuendo all'ENAC la competenza in materia di sicurezza sulle aviosuperfici, non le conferisce il potere di sostituire e di stravolgere integralmente l'impianto legislativo vigente.** L'art. 701 C.N. prevede infatti che le aviosuperfici **“sono disciplinate dalle norme speciali**, ferme restando le competenze dell'ENAC in materia di sicurezza, nonché delle regioni, degli enti locali e delle altre autorità secondo le rispettive attribuzioni”. Pertanto l'attribuzione delle competenze in materia di sicurezza (che va intesa come sicurezza tecnica, ovvero come SAFETY e non come SECURITY) non autorizza l'ENAC ad abrogare il DM 2006, né ad intervenire in materia organica sull'intera materia delle aviosuperfici, in quanto vi sono numerosi aspetti che non sono riconducibili, o che non sono interamente riconducibili alla materia della sicurezza, come ad esempio le disposizioni sulla Security o quelle relative alla limitazione ai voli intracomunitari, o le disposizioni relative al trattamento dei dati personali dei piloti che intendono usufruire delle aviosuperfici. A tale proposito si osserva che l'art. 6 del Regolamento prevede che “il gestore istituisce un sistema di raccolta di dati in formato digitale. Tali dati sono conservati dal gestore per almeno cinque anni e, a richiesta, sono resi disponibili alle Autorità di Pubblica Sicurezza e all'ENAC”. L'argomento in questione non rientra di certo nella materia della sicurezza, bensì in quella relativa alla Privacy ed in parte alla Security, entrambi esclusi dalla “delega” conferita all'ENAC dall'art. 701 C.N. . Per inciso vi è da dire che tale sistema di raccolta dei dati è assolutamente ingiustificato e discriminatorio, in quanto non trova corrispondenza con il trattamento riservato ad altri mezzi di trasporto (barche ed auto private), sia per gli spostamenti nel territorio nazionale che per gli spostamenti fra stati dell'area Schengen. **Inoltre il registro di raccolta dei dati non sembra compatibile con il GDPR**, in quanto per raccogliere i dati personali andrebbe precisata la finalità della raccolta e andrebbe prevista la possibilità di opporsi al trattamento in determinate circostanze.

Il Regolamento si pone inoltre in aperto contrasto con lo spirito posto a base della Legge istitutiva del c.d. S.A.V.A., Sistema aereo di vigilanza antincendio (D.L. 120/2021 convertito dalla L. 155/2021). L'art. 1 comma 4 quater di tale D.L., fortemente voluto dal Senatore Luca Briziarelli e mai contrastato da ENAC, stabilisce quanto segue: “Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, **ai fini del potenziamento delle aviosuperfici**, delle elisuperfici e delle idrosuperfici, sono individuate, fatti salvi le procedure di prevenzione degli incendi previste dal regolamento di cui al DPR 151/2011 e il rispetto delle norme dell'Unione europea e della normativa in materia ambientale e paesaggistica, **misure di semplificazione, anche derogatorie ove applicabili, delle autorizzazioni relative alle strutture direttamente connesse, quali distributori di carburanti, hangar e officine, piste di decollo e atterraggio esistenti**, esclusivamente ai fini dell'adeguamento di queste, nonché impianti idrici incluse le vasche di raccolta dell'acqua”. **Se dunque la scelta irreversibile del Legislatore, con l'adozione del D.L. 120/2021, si sostanzia nella decisione di emanare con dei semplici decreti attuativi “misure di semplificazione” per le aviosuperfici, come potrà il Regolamento ENAC porsi in totale contrasto con esso?**

Si osserva poi che ENAC utilizza in modo improprio e fuorviante i dati raccolti da ANSV in tema di incidenti di volo avvenuti nelle aviosuperfici, sottolineando il fatto che “un numero significativo di incidenti e/o inconvenienti gravi, rilevati negli ultimi anni, riguarda operazioni su aviosuperfici”, facendo intendere che nelle aviosuperfici il rischio di incidenti sia statisticamente assai più probabile che negli aeroporti minori. Questo non è assolutamente vero. E' vero invece che è sempre più raro (per ragioni di costi e di praticità) l'utilizzo degli aeroporti, anche di quelli c.d. minori, da parte dei piloti AG e VDS avanzato. Se nelle aviosuperfici (come pure nei campi di volo) si svolge la maggior parte dei voli è logico che anche gli incidenti, in proporzione alle ore volate, siano più frequenti che

negli aeroporti, ma questo dato non chiarisce l'aspetto più importante: le cause che generano o favoriscono gli incidenti. ENAC sostiene che ANSV le avrebbe "raccomandato la necessità di intervenire per rimuovere le criticità individuate". In realtà, come dimostra una pubblicazione di AOPA Italia prodotta in seguito ad un incontro con ANSV, **non è affatto provato che le raccomandazioni di sicurezza emanate dall'ANSV siano legate a criticità relative alle condizioni di sicurezza sulle aviosuperfici.**

Inoltre, **dalla lettura del Regolamento, si evince che rispetto all'impianto normativo attuale (DM 1-2-2006) è sparita quasi del tutto l'importante distinzione fra uso per attività di avioturismo ed uso per TPP (Trasporto Pubblico Passeggeri) e/o per attività di scuola di volo.**

In questo modo il Regolamento applica (aggravandole rispetto al DM 2006) le stesse regole a tutte le attività svolte sulle aviosuperfici, senza operare alcuna distinzione fra attività professionali e remunerate ed attività sportive e ricreative. La distinzione non è di poco conto, poiché il **Regolamento prescrive l'applicazione dei rigidi criteri EASA relativi alla certificazione degli aeroporti** in relazione alle caratteristiche geometriche delle aviosuperfici e in merito all'obbligo di segnalazione degli ostacoli. Per giunta le caratteristiche geometriche e la presenza di ostacoli dovranno essere certificate mediante costose perizie asseverate. Tutto questo è inaccettabile. Si ritiene parimenti inaccettabile che tali caratteristiche fisiche e di assenza di ostacoli (superficie transizionale, superficie conica ecc.), che sarebbe troppo lungo elencare in questa sede, **spesso non sono applicate neanche sugli aeroporti minori**, per cui è assolutamente illogico e discriminatorio chiederne l'applicazione sulle aviosuperfici.

Quanto all'obbligo di qualificazione del gestore, sappiamo che egli secondo il Regolamento dovrà sostenere un corso, erogato a pagamento da ENAC, con esame finale. Il corso dovrà essere ripetuto ogni due anni e verterà su argomenti che francamente il gestore non è tenuto a conoscere. Ci si riferisce in particolare alle "conoscenze e competenze in materia di prestazioni degli aeromobili in decollo e in atterraggio" che il pilota è tenuto a conoscere, ma non il gestore. **Tale obbligo del resto**

**non è previsto nemmeno per i gestori degli aeroporti**, per cui non si vede il motivo per cui dovrebbero farsene carico i gestori delle aviosuperfici. Inoltre si rileva che nemmeno ai piloti privati in possesso di licenza PPL o LAPL è richiesto di sostenere un esame teorico ricorrente dopo il conseguimento. Per analogia i gestori dovrebbero essere esentati quanto meno dalla ripetizione del corso ogni due anni, considerando anche il fatto che probabilmente la frequenza di tale corso diventerebbe nella pratica un requisito meramente formale.

Si segnala invece la necessità di effettuare verifiche “a campione” sulle esatte dimensioni (lunghezza e larghezza) delle piste presenti sulle aviosuperfici, che in alcuni casi, per fortuna non frequenti, non corrispondono alle dimensioni dichiarate dal gestore.

Sarebbe stato utile affrontare anche ulteriori argomenti che destano perplessità (interferenze con l’attività dei droni, modalità di pubblicazione dei dati delle aviosuperfici, utilizzo delle frequenze radio ecc.) ma purtroppo non c’è stato tempo sufficiente per farlo.

Chiudiamo questa breve analisi sottolineando il fatto che in generale il Regolamento determinerà un notevole ed ingiustificato inasprimento dei costi e delle responsabilità in capo ai gestori delle aviosuperfici, i quali in molti casi preferiranno chiudere l’aviosuperficie o trasformarla in un campo di volo. Si auspica pertanto che ENAC tenga conto delle osservazioni ricevute e si apra ad un confronto costruttivo e permanente con le parti interessate.

Avv. Giuseppe Failla

Perito Tecnico del Trasporto Aereo Daniele Fazari

Referente Legale PdC

Consulente Tecnico PdC