

GRUPPO AD HOC SULLA SICUREZZA DELL'AVIAZIONE CIVILE

Relazione preliminare

PREMESSA

1. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno inaugurato una nuova forma di atti di pirateria aerea contro l'aviazione civile. Sino ad allora, il concetto di misure di sicurezza era basato su attacchi contro l'aviazione civile finalizzati alla distruzione dell'aeromobile o all'avvio di negoziati; pertanto, tali misure riguardavano ogni tipo di aggressori (tranne i kamikaze). Gli attacchi dell'11 settembre 2001, oltre alla particolarità che gli attentatori erano pronti a morire durante l'aggressione, sono stati caratterizzati da un elemento ancor più importante: l'aereo stesso è stato utilizzato come bomba contro obiettivi a terra.
2. Le misure antiterrorismo adottate sinora ai sensi dell'allegato 17 della convenzione di Chicago e del documento 30 della Commissione europea per l'aviazione civile (CEAC) restano validi. Occorre ora considerare come fronteggiare al meglio anche le nuove forme di aggressione.
3. Si può prevedere che in futuro numerosi atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile seguano gli schemi tradizionali. Sarebbe errato, pertanto, cambiare strategia. La debolezza non stava nel sistema, ma nell'incapacità di immaginare e quindi di prevenire tali atrocità.
4. La presente relazione preliminare identifica i punti deboli del sistema attuale: innanzi tutto, il fatto che l'applicazione delle norme internazionali (comprese quelle previste nel documento 30) non sia richiesta per i voli nazionali, in secondo luogo, le disparità tra i vari Stati membri nell'attuazione delle norme per i voli internazionali. La relazione esamina anche le lacune dell'attuale sistema, ad esempio in materia di formazione del personale, che devono essere affrontate e colmate.
5. Inoltre, la presente relazione individua le possibili misure supplementari per far fronte a questa nuova forma di minaccia. Esse comprendono non soltanto le misure di sicurezza in senso stretto, ma anche le misure di sicurezza attinenti alla progettazione e al funzionamento degli aeromobili (ad esempio, la possibilità di bloccare la porta della cabina di pilotaggio), le procedure di controllo del traffico aereo, le misure di intelligence che necessitano un rafforzamento della cooperazione tra le varie amministrazioni e infine, ma non meno importante, le misure di formazione.

Come illustrato nella presente relazione, per rafforzare la sicurezza dell'aviazione occorre:

1. rafforzare l'attuazione delle raccomandazioni della CEAC mediante iniziative di formazione, meccanismi di attuazione (strumenti giuridici e controllo della qualità), adeguati finanziamenti e un'intensa cooperazione amministrativa;
 2. adottare nuove norme per affrontare questo nuovo tipo di minaccia: alcune richiederanno un'intensa attività, anche da parte dei produttori di aeromobili e delle autorità di regolamentazione della sicurezza, come il rinforzo della porta della cabina di pilotaggio; altre, come quelle concernenti le procedure per disciplinare la chiusura della cabina di pilotaggio, il divieto di trasporto di articoli pericolosi e l'intensificazione dei controlli all'accesso, possono essere adottate più facilmente;
 3. coordinare gli sforzi in materia di formazione, non soltanto del personale incaricato della sicurezza, ma anche del personale di terra e degli equipaggi;
 4. adoperarsi per una più stretta cooperazione tra tutti i servizi coinvolti nella lotta contro il terrorismo, compresi i servizi di sicurezza dell'aviazione;
 5. intensificare i programmi di controllo esistenti.
6. Per attuare queste iniziative e questi miglioramenti sarà necessaria una cooperazione internazionale, essenzialmente in seno alla CEAC, che dovrebbe restare l'organismo specializzato per l'elaborazione di norme tecniche destinate ai suoi 38 Stati membri. Senza una cooperazione internazionale, ogni misura presa a livello europeo avrà un effetto limitato: la sicurezza del trasporto aereo dipenderà d'ora in poi, ancor più che in passato, dalle misure di sicurezza adottate e attuate nei paesi di provenienza dei voli. Per tale motivo, la Comunità europea dovrà contribuire, in collegamento con la CEAC attraverso il suo gruppo ad hoc, alle attività dell'ICAO, conformemente agli orientamenti decisi nell'Assemblea del 2001.
7. Il gruppo ad hoc intende elaborare un programma di lavoro coerente sulla base degli elementi individuati nella presente relazione preliminare e dei lavori della CEAC, in vista del Consiglio "Trasporti" di dicembre.

INTRODUZIONE

8. Il gruppo ad hoc è stato istituito con decisione del Consiglio straordinario "Trasporti" del 14 settembre 2001. Si tratta di un gruppo multidisciplinare nel senso che riunisce non solo esperti di sicurezza aerea, ma anche del settore della giustizia e degli affari interni, e inoltre il Segretariato della Commissione europea per l'aviazione civile, il Segretariato dell'ICAO e rappresentanti di Eurocontrol e delle Autorità aeronautiche comuni.
9. Parallelamente, la Commissione ha istituito un gruppo di rappresentanti dei soggetti interessati (compagnie aeree, aeroporti, equipaggi, personale di terra, aviazione d'affari, fabbricanti) al fine di contribuire alle discussioni del gruppo ad hoc.
10. Il gruppo era presieduto congiuntamente dalla Commissione e dalla Presidenza. Il suo compito, definito dal Consiglio, era in primo luogo di esaminare "le esigenze di coordinamento e di cooperazione in seno all'Unione europea per garantire un'attuazione coerente delle misure di sicurezza" e, in secondo luogo, di prevedere "le iniziative legislative che garantirebbero la loro

applicazione effettiva ed uniforme, fatto salvo il diritto di iniziativa della Commissione", oltre ad esaminare "la coerenza della normativa comunitaria con le disposizioni americane al fine di evitare che le compagnie europee siano sottoposte a diversi tipi di normative". Il gruppo ha anche esaminato le modalità di attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001.

11. Il Consiglio ha chiesto al gruppo di elaborare una prima relazione in tempo per il Consiglio "Trasporti" del 16 ottobre. A tal fine esso si è riunito tre volte. Parallelamente, la CEAC ha istituito tre task force; la relazione di una di esse è allegata alla presente relazione, sebbene il gruppo ad hoc non sia stato in grado di discuterla in quanto non ancora disponibile al momento dell'elaborazione della presente relazione. Come precisato dal Presidente della CEAC, la relazione è stata trasmessa l'11 ottobre e le altre saranno trasmesse in tempo utile prima del 6 dicembre 2001.

SITUAZIONE ATTUALE

12. La sicurezza dell'aviazione civile è il risultato di una combinazione di misure attuate sotto il controllo delle autorità nazionali negli aeroporti, a bordo degli aeromobili e nei centri di controllo del traffico aereo. La situazione in ciascuno di questi settori è sintetizzata in appresso.

1) SICUREZZA NEGLI AEROPORTI

i) Quadro istituzionale

13. Le disposizioni vigenti in materia di sicurezza sono strutturate su due livelli diversi:
 - I requisiti internazionali sono fissati dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale e sono vincolanti solo sui voli internazionali. Nell'ultima assemblea dell'ICAO (5 ottobre scorso) si è deciso di rafforzare le competenze dell'Organizzazione nei settori della normazione e della sorveglianza.
 - I requisiti europei figurano nel documento 30 della Commissione europea per l'aviazione civile e sono applicabili in 38 Stati europei. Queste norme sono tuttavia concepite per voli internazionali, anche se molti Stati membri della Comunità europea le applicano a voli interni. L'attuazione di tali requisiti è attualmente soggetta a controlli da parte di squadre di ispettori della CEAC.
14. Per quanto riguarda l'applicazione delle raccomandazioni CEAC e delle norme internazionali, le responsabilità variano notevolmente tra gli Stati membri. Nella maggior parte dei paesi esse rientrano nelle competenze del ministero dei Trasporti oppure sono suddivise tra vari ministeri, tra i quali la Giustizia, gli Interni e la Difesa. Vi sono anche notevoli differenze, nella ripartizione delle competenze di attuazione, tra aeroporti, compagnie aeree e polizia.
15. Finora, la Comunità europea non ha sviluppato regole nel settore della sicurezza, salvo quanto relativo a questioni di incolumità (cfr. sezione 2). Il gruppo ha fortemente insistito sul fatto che, se si deve prendere in considerazione un'azione comunitaria, questa dovrebbe prefiggersi un minimo comune denominatore in fatto di protezione, senza ledere l'autonomia degli Stati membri nella valutazione del grado di pericolo e delle corrispondenti ulteriori misure. Si è inoltre ritenuto che la conclusione di accordi con paesi terzi nel settore della sicurezza aerea debba restare di competenza nazionale. Gli operatori del settore sono molto più inclini a sostenere l'azione comunitaria per garantire l'uniformità: le misure eccezionali, se giustificate, devono essere proporzionate alla minaccia.

16. Per quanto riguarda le altre misure elencate nelle conclusioni del Consiglio europeo (classificazione delle armi, controllo dei bagagli alla registrazione e controllo qualitativo), la loro attuazione deve rientrare in un'impostazione generale che comprenda tutte le misure di sicurezza raccomandate dalla CEAC. Il gruppo ad hoc ha pertanto esaminato l'adozione di tali misure nel contesto di una migliore applicazione delle raccomandazioni vigenti che comprendono il controllo dei bagagli alla registrazione e vietano gli articoli pericolosi.

(ii) Stato di applicazione

17. Dal gruppo ad hoc è emerso un generale consenso sul fatto che le misure figuranti nel documento 30, se applicate appieno, fornirebbero un buon livello di sicurezza aerea; tuttavia, anche se fossero state applicate in modo completo negli aeroporti europei, non avrebbero evitato un atto terroristico come quelli che hanno colpito gli Stati Uniti.
18. I problemi principali sembrano trarre origine dagli elementi in appresso:
- le misure non sono applicate a tutti i voli, poiché i requisiti CEAC e ICAO sono applicabili solo ai voli internazionali. Nondimeno, benché in alcuni Stati membri siano applicate disposizioni meno restrittive ai voli domestici e a quelli entro lo spazio Schengen, la tendenza si orienta verso l'applicazione di detti requisiti a tutti i voli;
 - attualmente il controllo del bagaglio alla registrazione varia molto da paese a paese, ma entro la fine del 2002 la situazione dovrà cambiare sui voli internazionali, grazie all'attuazione della raccomandazione CEAC sul controllo al 100% del bagaglio registrato; in linea con le conclusioni del Consiglio europeo, il gruppo ad hoc propone di rendere tali misure vincolanti in tutti gli aeroporti commerciali e per tutti i voli (interni e internazionali);
 - in molti Stati membri la configurazione e le infrastrutture aeroportuali non sempre consentono la totale separazione dei passeggeri in partenza e in arrivo; di conseguenza, un passeggero proveniente da un aeroporto con un controllo di sicurezza insufficiente potrebbe entrare in contatto con un passeggero che ha già passato i controlli nell'area d'imbarco. Ciò non costituisce tuttavia un grave pericolo se vengono applicate adeguate misure compensative;
 - alcuni Stati membri hanno difficoltà ad applicare le misure raccomandate al trasporto merci, per mancanza di volontà politica e/o perizia tecnica;
 - ci sono differenze o carenze nei sistemi nazionali di controllo qualitativo, dovute soprattutto alla mancanza di risorse (formazione, personale, finanziamenti) di cultura della qualità;
 - il programma di audit progettato dalla CEAC richiede ulteriori risorse e il gruppo è stato informato dell'introduzione di un nuovo sistema di audit CEAC nel 2000. Finora sono stati varati su base volontaria tre progetti pilota seguiti da tre audit. Si auspica di procedere ad altri 50 audit nei prossimi 18 mesi. Secondo le stime, un campione di 50/70 aeroporti su circa 400 nella Comunità fornirà dati sufficienti per consentire di trarre conclusioni sul livello di applicazione. E' fondamentale che tutti gli Stati membri diano avvio a sistemi di audit basati sui requisiti CEAC.
19. Si è inoltre sottolineato che finora il livello di applicazione delle misure di sicurezza doveva tener conto dell'esigenza di non gravare eccessivamente sui passeggeri e sulle operazioni aeree. Mantenere il precedente livello di scorrevolezza rafforzando nel contempo le misure di sicurezza implica ulteriori risorse, in termini sia di personale sia di impianti.

20. In breve, l'efficacia delle attuali misure dipende soprattutto da un controllo più rigoroso e sistematico della loro effettiva applicazione in tutti gli aeroporti; essa richiede obblighi giuridici chiari per tutti gli attori e ulteriori risorse da dedicare alle assunzioni e alla formazione.

2) SICUREZZA NEGLI AEROMOBILI

i) quadro istituzionale

21. I requisiti internazionali figurano negli allegati ICAO 6 e 8; essi sono ulteriormente sviluppati nei requisiti aeronautici comuni (JAR) emanati dalle Autorità aeronautiche comuni (JAA), ad esempio nei codici di aeronavigabilità e nelle JAR-OPS. Esistono requisiti di sicurezza nelle proposte della Commissione sui requisiti operativi nelle operazioni commerciali per via aerea¹ e sui requisiti di sicurezza per il personale a bordo², che sono all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

ii) Stato di applicazione

22. Si procederà ad ulteriori esami per accertare che le misure siano applicate in modo soddisfacente.

3) SICUREZZA NELLA GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO

i) Quadro istituzionale

23. Per quanto riguarda l'interferenza illecita e le relative procedure, i requisiti internazionali figurano nell'allegato 11 ICAO e sono ulteriormente sviluppati nel materiale di riferimento ICAO (doc. 4444).

ii) Stato di applicazione

24. Le misure di sicurezza sono incorporate nei manuali di procedura e nei protocolli di coordinamento dei centri di controllo del traffico aereo. Sembrano essere applicate correttamente.

POSSIBILITA' DI MIGLIORAMENTO

1) SICUREZZA NEGLI AEROPORTI

i) Settori in cui occorre rafforzare le misure figuranti nel documento 30

25. Alcune migliori prassi che vanno oltre le raccomandazioni del documento 30, se coordinate e attuate, migliorerebbero la situazione attuale. La CEAC ha già istituito una task force per esaminare la questione, una prima relazione dei lavori è allegata al presente documento. Fatte salve le proposte avanzate dalla CEAC, sono stati esaminati i seguenti punti:

¹ COM 2000/121 defin. del 24 marzo 2000.

² COM 97/0382 defin. del 22 luglio 1997, modificata da COM 99/0068 defin. del 5 marzo 1999.

- Le ispezioni della cabina prima della partenza, che attualmente sono effettuate dal personale della compagnia aerea, da ditte specializzate nella sicurezza e/o da personale di pulizia accreditato, dovrebbero essere svolte in modo sistematico ed esauriente;
- il controllo nelle aree riservate potrebbe essere notevolmente migliorato ricorrendo a tecnologie più avanzate e migliorando l'organizzazione e il controllo di gestione;
- la formazione del personale addetto alla sicurezza non sempre è all'altezza dei parametri richiesti. Ciò potrebbe attribuirsi all'attuale concezione della funzione, caratterizzata da un'importante mole di lavoro scarsamente retribuito e privo di soddisfazione. Un miglior profilo dell'attività e un maggior controllo del personale assunto (anche mediante verifiche prima dell'assunzione) potrebbe forse rettificare la situazione. In collaborazione con la CEAC con riserva di adeguate modalità di finanziamento, l'Istituto europeo di formazione in materia di sicurezza aerea (European Aviation Security Training Institute: EASTI), un ente regionale dell'ICAO con sede a Bruxelles, moltiplicherà i suoi sforzi per sviluppare le versioni europee del pacchetto standard sulla formazione in materia di sicurezza aerea, destinata a tutti i centri di direzione, al personale delle compagnie aeree e degli aeroporti, adeguandola alle nuove minacce e ponendo un particolare accento sui corsi di sensibilizzazione alla sicurezza, su quelli relativi alla sicurezza aerea per l'equipaggio a bordo, compreso quello della cabina di pilotaggio, per il personale addetto alla registrazione e per gli ispettori addetti alla sicurezza aerea.

ii) **Eventuali nuove misure**

26. Alla luce dei nuovi pericoli appare opportuno considerare nuove misure in grado di impedire che terroristi kamikaze riescano a giungere a bordo degli aerei. Anche in questo caso, una task force della CEAC sta esaminando la questione e riferirà al riguardo prima della sessione del Consiglio del 6 dicembre 2001. Sono allo studio le seguenti misure:

- misure che richiedono nuovi metodi di lavoro e una migliore cooperazione tra vari settori: un più stretto collegamento tra i servizi di intelligence/polizia/sicurezza/aeroportuali e la competente autorità migliorerebbe le reazioni a potenziali minacce grazie a un più efficace uso delle informazioni disponibili presso tutti i servizi pertinenti;
- misure che richiedono un miglioramento dei metodi di controllo: ad esempio, introduzione, in casi specifici, di tecniche di analisi delle caratteristiche ai banchi di accettazione, per una migliore identificazione dei potenziali sospetti, o introduzione di controlli incrociati del passaporto e della carta d'imbarco alle porte di imbarco o introduzione di controlli casuali in aree "sterili". Tali misure non richiedono investimenti rilevanti, le relative istruzioni operative possono essere facilmente definite dagli esperti, e potrebbero avere un notevole effetto dissuasivo;
- le restrizioni concernenti il bagaglio a mano possono ridurre il rischio che vengano introdotti oggetti vietati in cabina; pur trattandosi di una misura ad alta visibilità, la sua efficacia dipenderà dalla sua applicazione a tutti i voli provenienti da paesi terzi; inoltre, occorrerà valutarne l'impatto commerciale;
- dovranno essere presi in considerazione controlli e verifiche più accurati delle persone che seguono corsi su simulatori di volo e in scuole di pilotaggio. Resta da stabilire se misure del genere siano da considerare misure di sicurezza dell'aviazione o rientrano più in generale nei compiti di polizia.

2) **SICUREZZA DEGLI AEROMOBILI**

27. Nell'ipotesi che le misure preventive a terra non abbiano funzionato, occorre esaminare più attentamente quali provvedimenti possano essere adottati per neutralizzare i dirottatori una volta a bordo di un aereo. La questione è attualmente allo studio di una task force della CEAC, in collaborazione con le JAA. Fatte salve le conclusioni di tale task force, sono state individuate le misure illustrate in appresso.

- misure connesse alla progettazione dell'aeromobile: raccoglie generale consenso l'idea di tenere chiusa la porta della cabina di pilotaggio durante il volo e di limitarne le possibilità di accesso. Tuttavia l'opportunità di chiudere a chiave, di rinforzare la porta e di isolare la cabina di pilotaggio dalla cabina passeggeri, così come le conseguenze e le relative procedure, devono essere oggetto di discussione tra esperti in materia di sicurezza, costruttori e piloti. Gli esperti esamineranno anche altri dispositivi a bordo, quali l'inviolabilità del transponditore e l'installazione di una videocamera nella cabina che consenta al pilota di essere al corrente della situazione nella cabina passeggeri;
- assunzione di personale addetto alla sicurezza in volo ("sceriffi del cielo") a bordo di alcuni aeromobili: tale misura si aggiunge alla formazione del personale di bordo. L'idea di ricorrere agli "sceriffi del cielo" trova diverso riscontro tra gli Stati membri, data la necessità di conciliare la sicurezza e l'incolumità a bordo.
- occorre esaminare le misure connesse alle procedure operative a bordo e alla formazione dell'equipaggio. Si dovrà valutare l'opportunità di modificare le proposte della Commissione attualmente allo studio (v. precedente punto 27.1). Va inoltre osservato che il pacchetto sulla formazione in materia di sicurezza aerea che sta elaborando l'istituto europeo di formazione in materia di sicurezza aerea (EASTI) comporterà corsi di sicurezza aerea per l'equipaggio e il personale della cabina di pilotaggio.

3) MISURE DI GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO

28. Si ritiene che gli organi incaricati della gestione del traffico aereo, l'interfaccia più appropriata nel caso di un aereo dirottato, debbano essere in grado di svolgere un ruolo più rilevante nell'individuazione di atti illeciti, nella diffusione delle informazioni e possibilmente nei seguenti tipi di intervento:

- Individuazione: la procedura abituale, basata sui transponder, per la segnalazione del dirottamento è ora ben nota ai terroristi, che ne impediscono l'utilizzo. Si dovrà pertanto lavorare per consentire una forma di commutazione automatica dei transponder al modo allarme ed impedire la loro neutralizzazione in volo. Si riesaminerà l'impiego del radar primario e dei sistemi di sorveglianza militare disponibili, per seguire il volo;
- Informazione : la gestione del traffico aereo si svolge attualmente tramite una rete di comunicazioni. Tale rete sarà utilizzata ed estesa per diffondere informazioni e dati a quanti, nel settore civile e in quello militare, dovranno intervenire in caso di dirottamento. Molti di coloro che operano nel settore della sicurezza non sono collegati alla rete. Occorrerà rimediare a questa situazione e istituire procedure appropriate che consentano di reagire tempestivamente e di attuare misure connesse, come il fermo a terra dell'aeromobile e la chiusura dello spazio aereo entro un determinato perimetro. L'Unità centrale di gestione dei flussi di traffico istituita da Eurocontrol ha indubbiamente un ruolo rilevante da svolgere in questa sequenza di azioni. Uno strumento indispensabile per innescare la reazione sarebbe la possibilità di uno scambio automatico di comunicazioni aria-terra in grado di fornire, nella sequenza di azioni, le informazioni necessarie su quanto avviene a bordo ;
- Intervento : la decisione su come agire in caso di dirottamento spetta incontestabilmente ai livelli più elevati di governo e richiede il massimo grado di coordinamento e cooperazione civile/militare. E' stato sottolineato che la NATO ha elaborato procedure comuni che consentono a un velivolo da caccia di attraversare i confini nazionali degli Stati contraenti. Si esaminerà la possibilità di assumere da terra il controllo dell'aeromobile per dirigerla a un aeroporto determinato e si intensificherà la ricerca in questo campo.

RISVOLTI FINANZIARI E AMMINISTRATIVI

29. E' fuori dubbio che le misure volte a migliorare la sicurezza avranno risvolti finanziari. Si procederà alla valutazione di questi ultimi e del loro impatto sul settore dei trasporti aerei.
30. Occorrerà inoltre prestare attenzione alle modalità di assorbimento e di ripartizione dei costi aggiuntivi, tenuto conto che la maggiore sicurezza avvantaggerà i cittadini in generale oltre che le compagnie aeree, gli aeroporti e i passeggeri.

COOPERAZIONE E COERENZA A LIVELLO INTERNAZIONALE

31. Il Gruppo ad hoc è stato informato di alcune difficoltà insorte a seguito delle nuove misure adottate dagli Stati Uniti e ha raccomandato di proseguire la piena cooperazione con tale paese per garantire la coerenza delle nuove misure di sicurezza introdotte sia in Europa che negli Stati Uniti. Si è pertanto stabilito un adeguato collegamento con la FAA per l'elaborazione della presente relazione, collegamento che sarà mantenuto in futuro.
32. Il Gruppo ad hoc prenderà anche delle iniziative quanto al contributo della Comunità europea ai futuri lavori dell'ICAO. E' inoltre evidente che la sicurezza aerea richiede azioni a livello mondiale e che la coerenza dovrà essere assicurata, oltre che nei confronti delle controparti americane, anche nei confronti di altre parti nel mondo. Le iniziative intraprese nell'ambito dell'ICAO, dalla Comunità e dai suoi Stati membri insieme alla CEAC, hanno già condotto all'adozione di una risoluzione che prevede il coordinamento degli sforzi in questo settore. In tale sede continueranno ad essere prese iniziative per l'ulteriore revisione dell'allegato 17 e l'istituzione di un programma dell'ICAO per la valutazione della sicurezza.