

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

## **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**3.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 NOVEMBRE 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**3.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 NOVEMBRE 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 9, 11
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3	Landi di Chiavenna Gian Paolo (AN) .....	8
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GE- STIONE COMUNE DELLE FRONTIERE E SUL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA IN EUROPA</b>		Magnalbò Luciano (AN) .....	9
<b>Audizione del Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, coman- dante Silvano Manera.</b>		Manera Silvano, <i>Direttore generale del- l'Ente nazionale per l'aviazione civile</i> .	4, 9, 11, 12
		Moro Francesco (LP) .....	8, 11
		Pasetto Giorgio (MARGH-U) .....	7
		Tidei Pietro (DS-U) .....	7



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ALBERTO DI LUCA

**La seduta comincia alle 14,10.**

*(Il Comitato approva il verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, comandante Silvano Manera.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa, l'audizione del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, professor Vito Riggio, che per sopravvenuti impegni istituzionali è rappresentato dal comandante Silvano Manera, direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, accompagnato dal dottor Raffaele Di Lella, capo area gestioni aeroportuali, e dal dottor Giovanni Aniello, responsabile del servizio vigilanza, prevenzione di polizia e procedure aeroportuali.

La necessità di un rafforzamento dei controlli alle frontiere nazionali, nonché a quelle esterne dell'Unione al fine di rendere più efficace la lotta contro l'immigrazione clandestina, appare motivo suffi-

ciente per giustificare l'urgenza di una intensificazione e riqualificazione dei controlli di sicurezza nelle aree aeroportuali.

Ricordiamo che il 13 giugno 2002 è stato approvato dal Consiglio GAI il Piano per la gestione delle frontiere esterne dell'UE quale guida pratica contenente una serie di misure da attuarsi nel breve e nel lungo termine per migliorare il coordinamento delle attività operative di coloro che sono incaricati del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati membri, nel quadro di una strategia integrata.

Per raggiungere tali obiettivi sono stati proposti meccanismi operativi quali l'attuazione di un progetto pilota negli aeroporti internazionali per la creazione di una base di dati e lo scambio di informazioni e personale, con l'Italia quale paese leader.

L'odierna presenza del comandante Manera costituisce pertanto l'occasione per approfondire alcuni aspetti e acquisire chiarimenti in merito all'idoneità degli strumenti e delle procedure operative utilizzate per garantire la qualità dei servizi di controllo e di sicurezza in ambito aeroportuale.

In particolare la recente vicenda dello scalo milanese di Malpensa, denunciata da un'inchiesta del *Corriere della Sera*, che ha segnalato il fenomeno di clandestini in attesa di rimpatrio che, in possesso di piantine dell'aeroporto, sarebbero in grado di eludere con facilità i controlli individuando le uscite meno protette, e le gravi carenze evidenziate in altri scali (Fiumicino, Linate) grazie alle verifiche effettuate da ispettori dell'ENAC sia relativamente ai sistemi utilizzati per il controllo dei passeggeri in transito che alle dotazioni infrastrutturali dell'area aeroportuale loro

riservata, necessita di chiarimenti in merito alle modalità operative che l'ENAC intende utilizzare per garantire, in queste specifiche situazioni, un elevato livello di sicurezza negli aeroporti italiani.

Quanto ai servizi di sicurezza in ambito aeroportuale, che sono stati affidati a società private — mi riferisco alla vigilanza ai varchi —, ritiene che siano adeguati alle specifiche esigenze di sicurezza individuate nei diversi aeroporti sotto il profilo del personale a ciò preposto e delle apparecchiature utilizzate? E quali rapporti intercorrono tra ENAC, società private e forze di polizia nella gestione dei controlli di sicurezza?

Potrebbe infine dirci cosa sapete in merito alla vicenda « piantine aeroportuali »?

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*. Il regolamento europeo approvato nel dicembre 2002 prevede che ogni Stato membro nomini un'autorità competente responsabile del coordinamento e del controllo di un programma nazionale di sicurezza che deve essere determinato. A seguito di questo regolamento è stato emesso un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nell'aprile 2003, che comunica sia a livello nazionale sia a livello comunitario che l'autorità nazionale relativa a quanto previsto dal regolamento è il dipartimento per la navigazione marittima ed aerea del Ministero. In questo ambito agisce il Comitato interministeriale per la sicurezza del trasporto aereo, definito CISA. Il CISA, in termini di gestione è coordinato dall'ENAC, come ente tecnico nei confronti del Ministero. All'interno del CISA sono presenti rappresentanti di tutte le autorità che afferiscono alla pubblica sicurezza (Ministeri dell'interno, delle comunicazioni, dell'economia e delle finanze, degli affari esteri, della difesa). Il Comitato interministeriale per la sicurezza operativa aeroportuale ha elaborato un programma nazionale di sicurezza articolato in nove schede (nove attività specifiche) che vi illustro brevemente.

La scheda numero uno riguarda il controllo fisico dei passeggeri (quindi, la verifica che i passeggeri non portino con loro alcun oggetto che possa risultare dannoso per la sicurezza della navigazione) e dei bagagli portati a mano.

La scheda numero due riguarda invece gli *standard* e le modalità di controllo sui bagagli che viaggiano in stiva.

La scheda numero tre è relativa al controllo delle merci, posta, *catering* e a tutto ciò che è caricato a bordo dell'aeromobile in termini di provviste (quindi, tutto ciò che è imbarcato in maniera disgiunta dal viaggio fisico del passeggero).

La scheda numero cinque è relativa al controllo del personale che accede in virtù di autorizzazioni particolari (controllo del personale diplomatico, aeroportuale o di chiunque acceda ordinariamente alle aree sterili) e a qualunque altro caso specifico relativo a personale che entri nell'area non ai fini di viaggio ma per attività collegate con il proprio lavoro.

La scheda numero sei è relativa all'attività di controllo fisico dell'aeromobile quando è parcheggiato in sosta all'interno dell'aeroporto.

La scheda numero sette è relativa alle necessarie infrastrutture aeroportuali per garantire i flussi di controllo e, quindi, l'ottimale verifica dei passeggeri.

La scheda numero otto riguarda invece l'aviazione generale e, quindi, il trasporto aereo non di linea (aerei privati, il lavoro aereo) che opera su aeroporti non aperti al traffico internazionale, né a quello passeggeri.

La scheda numero nove riguarda i programmi di sicurezza messi in atto nei vettori aerei (in pratica cosa fa ogni vettore al proprio interno per garantire la rispondenza al programma nazionale).

Il 6 novembre è convocata una riunione del Comitato interministeriale per la sicurezza aeroportuale al fine di varare un programma nazionale di qualità dei servizi di sicurezza, ovvero per valutare quali sono gli *standard* accettabili per rendere efficaci le nove schede che vi ho appena illustrato.

Per quanto riguarda ciò che il regolamento del Parlamento europeo indica in termini di obblighi per gli Stati e ciò che viene fatto in Italia all'interno del programma nazionale di sicurezza, l'ENAC svolge un'attività di controllo e anche di emissione di ordinanze a livello aeroportuale su tre argomenti fondamentali.

Si stabilisce che su tutti gli aeroporti internazionali, laddove si svolge traffico aereo commerciale, vi sia una separazione fisica fra i flussi di traffico Schengen e extra Schengen. La separazione fisica avviene o attraverso percorsi differenti all'interno dell'infrastruttura o, nel caso di un'infrastruttura regionale di dimensioni relativamente piccole, attraverso un'alternanza in ordine di tempo, in modo che i due flussi non siano, o fisicamente o temporalmente, coincidenti.

Per quanto riguarda la seconda attività, si stabilisce che tipi di controlli debbano essere effettuati sui passeggeri e sui bagagli a mano. Il concetto che viene applicato, concordemente a livello europeo, è che all'interno dell'area Schengen (compresa in questo caso anche l'Inghilterra, che pur non facendo parte dello spazio Schengen aderisce a questo *standard* di controlli), vi sia almeno un *one stop security*, ovvero per il traffico di passeggeri all'interno della Comunità (e quindi dell'area, comunque, Schengen) si deve garantire che, all'interno di uno dei paesi originanti, avvenga un controllo di sicurezza. Per quanto riguarda invece i passeggeri che sono in transito in territorio nazionale, se essi rimangono all'interno delle aree sterili, fra un imbarco e l'altro, non vengono più controllati. Pertanto, il controllo è all'origine, sia a livello nazionale, sia a livello Schengen, finché rimangono all'interno di area sterile.

Per quanto riguarda la disciplina in materia di posti di controllo, posto che andiamo a regolamentare flussi di traffico che nelle ore di picco sono notevoli (chiunque viaggi in aereo sa di che cosa sto parlando) c'è un'indicazione nella scheda numero due che riguarda il controllo dei bagagli e per la quale i posti di controllo dovranno essere predisposti in modo da

facilitare il rapido assorbimento delle operazioni di controllo. Questi dovranno essere adeguatamente protetti, anche per evitare che possano essere attraversati quando non siano in esercizio. Si pone, da un lato, un problema di affollamento e, da un altro, un problema che consiste nel presidiare, nelle ore di assenza di traffico, questi varchi.

Per quanto riguarda il terzo punto, che ci riguarda come coordinamento tecnico (sto parlando, quindi, del CISA e dell'attività di coordinamento dell'ENAC), si tratta della procedura specifica per i passeggeri inammissibili, deportati e/o tradotti. Avviene che, a seguito di verifiche da parte della pubblica autorità (i controlli di immigrazione), vi siano dei passeggeri con una documentazione non accettabile per entrare nel territorio italiano e che, quindi, sono respinti. Il regolamento europeo prevede allora che il vettore che ha trasportato il passeggero in questione ai confini nazionali lo reimbarchi per il paese di origine. Avviene, però, che i tempi dei controlli siano tali per cui, a volte, il vettore sia già partito. Allora, si pone un problema di permanenza del passeggero non accettato in Italia, in attesa di un volo per la destinazione di origine.

La difficoltà riguarda gli oneri del trasporto, perché i vettori che portano un passeggero con una documentazione non in regola hanno l'obbligo di riportarlo indietro a loro spese, mentre questo non vale per i vettori terzi; quindi, il problema è relativo a chi si fa carico degli oneri del trasporto verso il paese d'origine (che a volte può essere molto lontano) di un passeggero verso cui un vettore disconosca la propria responsabilità.

Per altro verso, ci chiediamo (è un quesito che poniamo alla Polizia di Stato) che cosa accada al passeggero che deve, magari, permanere ventiquattr'ore in sala sterile, in attesa di un mezzo fisico per essere rinvio al paese d'origine. Su questo tema, i rappresentanti del Ministero dell'interno, nella loro interpretazione, hanno confermato la legittimità del trasporto dei passeggeri respinti, di qualunque vettore si tratti. Esiste, quindi, un'at-

tività di coordinamento svolta dall'ENAC a livello aeroportuale per superare le resistenze delle compagnie private che, a volte, non sono vettori nazionali.

Per quanto riguarda la funzionalità di tutto ciò che vi ho illustrato, è stato demandato ad una società esterna, la ICTS, il compito di svolgere un'attività di monitoraggio, partita nel 2001 (che è stata ripetuta questa estate, dal 14 luglio al 1° agosto e poi, successivamente, dal 1° al 5 di settembre), per verificare lo stato di implementazione delle schede che vi ho elencato prima. Il programma di questo monitoraggio è stato richiesto a una società terza per facilitare o eliminare, in fase di attuazione del programma medesimo, possibili contenziosi interpretativi.

La società ICTS si è avvalsa di tecnici, *auditor*, di provenienza inglese ed israeliana. Vi posso lasciare parte di questo documento, che teniamo secondo tutte le cautele di sicurezza, perché è un documento che, reso pubblico (come è già stato fatto, attraverso parti incomplete di un documento precedente presente in ENAC nel mese di agosto 2003), contraddirebbe tutti i criteri di sicurezza, indicando come e dove è possibile trovare i punti deboli in un aeroporto.

Per quanto riguarda le nostre attività interne, escluse quindi quelle di monitoraggio in fase di attuazione del programma, abbiamo avviato la formazione di ispettori aeroportuali, partita cinque giorni fa, che investe più di 400 persone, quindi circa il 40 per cento del personale dell'ENAC, che verranno addette alla verifica puntuale non solo della situazione degli aeroporti, ma anche della verifica delle azioni correttive che vengono poste in atto, secondo un programma di qualità del tipo ISO 9000: verifica dell'attuazione dei processi; identificazione delle non conformità o dei punti deboli; azione correttiva alla scadenza identificata. Si tratta, quindi, di mantenere un'attenzione continua sul sistema, in modo da condurlo a miglioramento.

Poiché l'argomento della relazione odierna investe soprattutto l'aeroporto di Malpensa, ho portato con me alcuni dati

di contesto relativamente ai controlli di un aeroporto. Per quanto riguarda le piantine non abbiamo indicazioni materiali, né dirette né indirette, della loro esistenza. Per quanto riguarda il rapporto fra l'ENAC, la pubblica sicurezza e le agenzie private che dipendono dal gestore aeroportuale e operano mediante contratto, devo precisare che il decreto interministeriale n. 85 del 1999, in recepimento delle direttive europee, conferisce la possibilità di trasferire parte dei controlli finalizzati ad evitare la presenza di oggetti pericolosi nelle aree sterili. Tali controlli possono essere demandati a società private laddove il personale di polizia sia in posizione tale da poter adeguatamente assicurare l'attività di vigilanza. I controlli pertanto sono sotto la vigilanza della pubblica sicurezza.

A Malpensa stiamo operando (ma lo stiamo facendo anche in tutti gli altri aeroporti italiani) una mappatura di tutte le uscite al fine di rendere più efficaci le ispezioni. L'aeroporto di Malpensa ha circa 800 ettari di estensione e per quanto riguarda le uscite presenti, oltre a quelle adibite al flusso dei passeggeri normali, vi sono anche uscite di emergenza per rispetto di regolamenti di pubblica sicurezza. Sono uscite che, pur non essendo utilizzate, devono permettere l'evacuazione, in caso di emergenza (incendi, terremoti o allagamenti), delle persone che sostano nell'aeroporto. Considerate che in un aeroporto medio-grande sostano tra le 60 mila e le 80 mila persone al giorno. A Malpensa vi sono 670 uscite di emergenza al terminal 1 e 179 al terminal 2. Di queste uscite 151 sono allarmate poiché sono a lato del piazzale aeromobili, ossia aree sterili che non devono essere raggiunte in maniera libera, 81 di queste sono sotto la visione della centrale operativa della polizia di Stato, mentre 70 sono sotto la supervisione della centrale operativa della SEA.

Abbiamo chiesto, e stiamo raccogliendo informazioni per operare ispezioni mirate, quali sono le procedure in caso di allarme, e capire che tipo di controllo televisivo esiste sulle porte, che frequenza c'è di allarmi *nuisance*, (cioè qualcuno che per

sbaglio apre la porta senza utilizzarla per uscire), quali azioni vengono compiute a seguito di allarme nel caso non venga identificata immediatamente la persona, ma solo ripresa dalle telecamere, il tempo medio impiegato per raggiungere le porte e, in particolare, il tempo impiegato per raggiungere la porta più lontana dalla centrale operativa. Tutto questo per avere la possibilità di fornire indicazioni per una ispezione mirata ai nostri ispettori in formazione.

Aggiungo che le porte allarmate sono sigillate, anche se il sigillo si rompe facilmente, in quanto sono porte di sicurezza che devono consentire l'uscita rapida, ma in tal caso chi esce da queste porte commette una effrazione perché deve manomettere il sigillo.

Queste porte hanno dei grandi cartelli rossi che ne vietano l'utilizzo e indicano che si tratta di una porta allarmata, inoltre sono sigillate da un filo di ferro con piombo; ovviamente, dando una spallata si aprono facilmente, ma non sono utilizzabili in senso contrario. Pertanto, per rientrare dai piazzali si deve utilizzare un *badge* magnetico.

**PRESIDENTE** Ringrazio il comandante Manera per il suo intervento. Riconfermando che a noi interessa soprattutto quanto emerso nell'indagine del *Corriere della Sera* relativamente all'aspetto dell'immigrazione clandestina, devo precisare che non è nostra competenza entrare nelle logiche di sicurezza degli aeroporti, in quanto tale materia è di competenza delle Commissioni trasporti dei due rami del Parlamento.

Un piccolo inciso: quei fili devono essere veramente esili, perché quanto ha mostrato recentemente la trasmissione *Striscia la notizia* pare dimostri che si può accedere ai piazzali e si può ritornare indietro con la più totale facilità.

Passiamo ora agli interventi dei colleghi.

**PIETRO TIDEI.** Il direttore generale ha brillantemente esposto il quadro delle attività che l'ENAC ha messo in piedi per

garantire i livelli di sicurezza e per contrastare, ovviamente per quanto possibile, l'immigrazione clandestina in aeroporto. Tuttavia, come egli certamente saprà, la Commissione trasporti della Camera in questi giorni sta licenziando un testo unificato sulla riforma del trasporto aereo. In tale testo la figura del direttore dell'aeroporto andrà a scomparire totalmente con l'affidamento alla società di gestione aeroportuale delle funzioni oggi affidate a questa figura oltre che all'ENAC. Non pensa che la privatizzazione di una funzione così delicata sia per la sicurezza sia per il controllo ed il contrasto alla immigrazione clandestina possa negativamente influire sui livelli standard di efficienza e di sicurezza a terra e in volo? A tale proposito vorrei ricordare che la funzione dell'ENAC, a livello centrale ed a livello di articolazione territoriale periferica, si ridurrebbe ad una mera funzione di vigilanza e di controllo con poteri, è vero, di ordinanza, ma certamente senza quelli di coordinamento e direzione delle attività portuali, che sono al centro della vostra attenzione e della vostra attività.

**GIORGIO PASETTO.** Ringrazio il direttore Manera facendogli contemporaneamente gli auguri per la recente nomina. Il presidente ha già richiamato il motivo per cui siamo in questa sede, nel senso che stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva sul contrasto all'immigrazione clandestina. Più precisamente, anche se la causa che ci ha spinto a tale indagine riguarda le notizie che sono apparse in relazione agli ingressi non autorizzati e non controllati negli aeroporti, il punto rimane il contrasto all'immigrazione clandestina.

Lei ha fatto riferimento alla normativa internazionale, però il punto di attenzione da parte nostra è sostanzialmente quello relativo al dibattito in corso sulla presenza o meno di un'autorità pubblica, sovraordinata (non solo di coordinamento, ma che abbia anche un potere di interdizione o di ordinanza, senza il quale è inutile stare a parlare), per cui vi sia chi, nell'ambito



dell'aeroporto, decide rispetto a tutti gli attori presenti (pubblici, privati e via dicendo).

È auspicabile che questa autorità rimanga sostanzialmente pubblica e su tale aspetto gradirei, se possibile, un suo parere. Attualmente, il direttore di aeroporto (dato che non siamo ancora nella fase in cui tale figura potrebbe non esserci più) esiste e ha determinati poteri, ma in effetti si sono avuti svariati problemi, come nel caso di Malpensa, che ha mostrato problemi non solo dal punto di vista della sicurezza ma sotto tutti gli aspetti.

Lei ha fatto anche riferimento ai meccanismi di subappalto che le gestioni aeroportuali avrebbero determinato, affidando a terzi (mi auguro che non si arrivi ai quarti e così via) determinati compiti. Si tratta di un meccanismo che è stato mutuato dagli Stati Uniti dove, per esempio, un portoricano è pagato un dollaro l'ora e poi ci lamentiamo dei problemi della sicurezza... Questo è proprio uno degli aspetti che intendo sottolineare, poiché non esiste solo il problema del contrasto ma anche quello relativo alle modalità che, all'interno dell'aeroporto, si utilizzano per gestire le diverse attività e azioni. Da questo punto di vista, sarebbe utile sapere che relazione esista tra questi meccanismi di subappalto (o comunque di gestione non diretta da parte dei gestori aeroportuali), la competenza della vigilanza e il potere di interdizione e di ordinanza (che dovrebbero rimanere in capo all'ENAC).

Infine, tralasciando la questione di Malpensa (che è sicuramente il primo degli aeroporti per cui la Comunità europea e il nostro paese hanno speso di più, essendo forse anche quello più esposto) sottolineo che, attualmente, c'è uno sviluppo fortissimo dei piccoli aeroporti dovuto alle linee a basso costo, *low cost*. Bene o male, ci stiamo avviando verso una fase di allargamento della Comunità: siamo già dentro il processo di allargamento e, conseguentemente, è augurabile che ci sia un processo analogo anche rispetto ai meccanismi di ingresso e di uscita dal paese.

La preoccupazione, allora, è che cosa succederà nei piccoli e medi aeroporti in merito a questo problema. Nei grandi aeroporti ci sono diversi presidi e, semmai, si pone un problema di disattenzione o di assenza di coordinamento; ma nei piccoli e medi aeroporti, che stanno avendo incrementi di traffico aereo del 105-110 e anche 120 per cento, ho l'impressione (ma non è soltanto un'impressione) che le carenze siano molto più vistose.

FRANCESCO MORO. Lei ha fatto riferimento ai diversi controlli per i voli interni ma, personalmente, ho riscontrato delle differenze fra Fiumicino e Malpensa: arrivando a Malpensa con un volo interno si passa attraverso un altro controllo, cosa che invece non avviene a Fiumicino. Vorrei capire se a Malpensa si voglia essere più sicuri o a Fiumicino si sia più labili.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Poiché stiamo parlando anche di contrasto ai flussi di clandestini, lei ha fatto riferimento alla presenza di un certo numero di extracomunitari (o comunque di stranieri) che si presentano senza i documenti necessari per l'ingresso sul territorio nazionale e ha aggiunto che, in questo caso, una volta operata la verifica della non corrispondenza dei documenti, queste persone vengono temporaneamente trattenute, in attesa di poterle reimbarcare o sul medesimo vettore (quindi con un obbligo da parte di quest'ultimo a farsi carico anche dei costi di rimpatrio nel paese di origine o di provenienza) oppure su uno nuovo.

Lei ha posto questi due problemi ed ha aggiunto che avete ricevuto assicurazioni da parte delle forze dell'ordine affinché queste persone vengano trattenute, sottolineando il problema relativo al reperimento del vettore terzo che possa poi farsi carico del trasporto (o di chi, comunque, farà fronte al costo per questo trasferimento).

Le domando, allora, quali siano i criteri che utilizzate per verificare se i documenti che vengono presentati sono idonei e non sono comunque in qualche modo falsificati. Lei saprà che esiste un grande pro-

blema di falsificazione di passaporti e di altri documenti di identificazione, soprattutto da parte dei cinesi, che fanno uso anche di falsi documenti per le loro generalità.

In secondo luogo, le domando quale sia la percentuale fra i respinti-rimpatriati e quelli che, invece, vengono temporaneamente trattenuti.

In terzo luogo, con riferimento a questi ultimi, ha idea di dove stiano, per quanto tempo e quanti di quelli trattenuti in attesa di rimpatrio vengano poi effettivamente rimpatriati?

Infine, le domando se siate in grado di poter stabilire un criterio di informatizzazione, a livello europeo, nell'ambito di Schengen, utilizzando i sistemi di informatizzazione Sis1, Sis2, Eurodac e simili.

LUCIANO MAGNALBÒ. Vorrei domandarle dove e come siano attrezzate le basi aeree per eseguire il rimpatrio dei clandestini.

PRESIDENTE. Do ora la parola al direttore Manera per il suo intervento di replica.

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*. Vorrei innanzitutto sgombrare il campo da un potenziale equivoco sul ruolo dell'ENAC.

Relativamente all'immigrazione clandestina l'ENAC non solo non ha alcun titolo, ma non ha neanche informazioni. Noi curiamo che le persone che accedono alle aree sterili non abbiano oggetti offensivi, in sostanza che siano « sterilizzate ». Il controllo del titolo di viaggio, del documento e della regolarità della documentazione è un'attribuzione della Pubblica sicurezza. Relativamente alle esigenze di rimpatrio dei passeggeri noi ci facciamo carico delle attività di coordinamento nei confronti dei vettori, poiché i vettori operano sul territorio nazionale su autorizzazione o su accordi bilaterali. Alla luce di ciò, tramite il direttore dell'aeroporto, esercitiamo un'operazione di convincimento solamente nel caso in cui l'autorità

di pubblica sicurezza ce ne renda edotti, altrimenti di solito non abbiamo alcuna informazione relativa all'immigrazione e ancor di più all'immigrazione clandestina.

Per tali motivi non sono in grado di fornire alcun dato; noi svolgiamo unicamente un'attività tecnica di supporto nella risoluzione di problemi operativi. Tuttavia, poiché la nostra attività è di coordinamento, ossia di ente tecnico di supporto e di presidio all'interno dell'aeroporto per coordinare le altre autorità, tentiamo di gestire il problema a valle, pur in assenza di un quadro normativo unitario relativo alla gestione dei problemi di sicurezza.

In una domanda sono state evidenziate le differenti modalità di controllo esistenti da aeroporto ad aeroporto. Questa è esattamente la realtà nazionale: noi tentiamo di armonizzare, attraverso le strutture locali, ossia i direttori di aeroporto, i comportamenti dei vari soggetti, tenendo ben presente che non abbiamo alcuna autorità di ordinanza nei confronti dei comportamenti della polizia di frontiera, della Pubblica sicurezza, della Guardia di finanza, dei Carabinieri o quanti altri insistano sull'aeroporto. Ritengo che la difficoltà risieda più nell'assenza di un quadro normativo unitario piuttosto che nella capacità di un ente pubblico, come l'ENAC, di poter coordinare in termini in parte ordinativi i comportamenti degli altri soggetti pubblici.

Per quanto riguarda la funzione del direttore dell'aeroporto la riforma pone l'aspetto su un fatto di funzionalità. Alla luce della mia esperienza e, quindi, della mia presenza ancora limitata nel tempo all'interno di ENAC, io credo che essa attenga più alla questione di definizione che di presenza o assenza della figura. Probabilmente cambierà nome, ma il direttore di ENAC in aeroporto non scomparirà assolutamente. Le funzioni di coordinamento sono rese inefficaci dalla mancanza di una potestà finalizzata ad ordinare i comportamenti.

Per quanto riguarda il discorso dei subappalti, abbiamo appena licenziato, in una riunione del 26 ottobre scorso, il regolamento di certificazione dei gestori

aeroportuali, in cui tali gestori a norma europea, ma anche a standard ICAO, devono avere tra i loro processi, che comprendono anche il controllo fisico dei passeggeri con il *metal detector* e lo *scanner*, dei processi certificati; anche in caso di subappalto la responsabilità e l'onere di dimostrare la capacità di controllo sul subappaltato rimane a carico del gestore aeroportuale, pena la decadenza della certificazione. Il soggetto certificato, con dei processi approvati e vigilati dall'autorità attraverso il direttore locale e le persone deputate all'ispezione, mantiene l'onere e la responsabilità dei processi di propria competenza indipendentemente da chi li attua. Si tratta di un processo collaudato in campo aeronautico nei confronti dei vettori — laddove essi si avvalgono di vettori subappaltanti — che rende particolarmente onerosa in termini di controllo l'attività di subappalto, perché comunque si mantiene in carico alla certificazione la garanzia e l'onere del controllo di qualità del subappaltato, che peraltro deve essere approvato dall'autorità. Pertanto, non si può subappaltare in maniera libera.

La differenza dei controlli negli aeroporti è dovuta ad una assenza di quadro normativo. La sicurezza intesa come *security* è un'attività particolarmente onerosa. Negli Stati Uniti, che prima sono stati citati, oltre alla dubbia qualifica del personale addetto, la *Transport security agency*, l'equivalente americano dell'ENAC all'interno dello *Homeland security department*, solamente per i controlli di *security* aeroportuale ha 55.600 dipendenti ed un budget annuale di 5,46 milioni di dollari. Si tratta, quindi, di un'attività particolarmente onerosa che viene gestita in maniera unitaria da un ente di Stato, in modo da evitare quelle disfunzioni localistiche sul territorio o eventuali punti deboli nei piccoli aeroporti dove il traffico sta aumentando, perché questi aeroporti possono avere delle restrizioni di *budget* rispetto alle attività che devono svolgere. Occorre tenere presente, però, che nell'attuale quadro normativo italiano gli oneri della verifica della pubblica sicurezza e dei flussi di persone sia in termini di immi-

grazione sia in termini di *security* sono o direttamente in capo alla Pubblica sicurezza o sotto la sua supervisione nel caso di appalti a ditte del gestore. Ricordo che in questa fase stiamo certificando queste ditte, poiché abbiamo appena emesso il regolamento.

Per maggiore chiarimento vorrei precisare che, al di là della certificazione (attività breve ma futura) nel passato le società di gestione che hanno attivato direttamente i servizi erano tutte società affidatarie. Nell'affidamento venivano valutate la capacità, la qualità ed il possesso di determinati requisiti. Tali requisiti prevedono che tutto il personale, compreso il personale dirigente, deve aver superato un esame presso una commissione, costituita dall'ENAC e dalla Polizia di Stato, in modo da stabilire se è a conoscenza dei programmi di sicurezza e delle norme in materia. Soltanto quel personale, che peraltro assume poi la qualifica anche di guardia giurata, viene impiegato ai controlli ai varchi, per cui si tratta di un'attività che viene svolta in maniera diversa da come veniva intesa negli Stati Uniti prima dell'11 settembre. Il personale è qualificato ed è munito da un apposito attestato rilasciato dall'ENAC e dalla Polizia di Stato. Tutte le società affidatarie hanno un atto di affidamento formale che presuppone una serie di verifiche e di controlli, che sono previsti dall'articolo 5 della legge n. 217 del 1983 e dal regolamento attuativo, che ha assunto la forma del decreto interministeriale n. 85 del 1999.

Questo decreto fissa una serie di requisiti che sia il personale sia le società devono avere. Non ci sono, peraltro, subappalti perché la società di gestione può avvalersi (qualora è in grado di farlo) di una sua struttura diretta, così come può avvalersi di una ditta terza (in questo caso si ha l'appalto e non un subappalto perché si tratta di un primo appalto diretto): insomma, subappalti successivi non ce ne sono. Comunque, anche nel caso che dovesse verificarsi una situazione di questo genere, il personale della ditta subappaltatrice è sempre tutto verificato e in pos-

nesso dei requisiti e di attestazioni specifiche. È bene chiarire questo punto perché può sembrare che magari, attualmente, vi sia un clima di rilassatezza, invece non è così.

A maggiore coerenza di questa situazione, sottolineo che la certificazione attribuisce in maniera inequivocabile, comunque, la responsabilità del controllo anche al gestore appaltante, oltre (e fatte salve) le responsabilità e la potestà dell'ENAC di verificare, in qualunque momento, i controlli. Quindi, in questo caso, i controlli sui comportamenti sono raddoppiati.

Per quanto riguarda il problema prima evidenziato dal senatore Moro, concernente il controllo non avvenuto a Fiumicino durante il transito (ma riscontrato a Malpensa), vorrei specificare che, in base al regolamento 23/20 del 16 dicembre 2002, nell'ambito del territorio dell'Unione europea è stato applicato il concetto del cosiddetto *one stop security* per cui, al passeggero che all'origine ha affrontato tutti i controlli di sicurezza nell'aeroporto di transito, può essere risparmiato il controllo di sicurezza successivo, a meno che non vi sia un fondato motivo da parte delle forze di sicurezza di attuare determinati controlli.

Si tratta di una regola applicata anche ai fini di una semplificazione operativa, nell'interesse dei passeggeri a non perdere tempo o eventuali coincidenze. Tutto ciò avviene solo nell'ambito degli aeroporti comunitari mentre, per quanto riguarda quelli extracomunitari, esiste sempre un controllo di sicurezza.

**PRESIDENTE.** Non vorrei fare l'avvocato d'ufficio del senatore Moro ma, se ho ben capito la sua domanda, egli affermava che, a parità di situazioni, in un aeroporto italiano vi è un controllo in più mentre, in un altro, sempre in Italia, ve ne è uno in meno. Pertanto, sembrerebbe che o in un aeroporto si è più accorti, oppure in un altro lo si è meno, e ciò sempre nell'ambito nazionale, sempre con la stessa origine e destinazione di volo.

Quindi, tutte le normative che lei ha ricordato sicuramente sono valide, tuttavia, non rispondono alla domanda del senatore Moro.

**SILVANO MANERA, Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile.** Le modalità di controllo di cui parlavamo sono i controlli minimi. Nulla vieta che, in condizioni particolari o previa segnalazione per particolari voli, avvengano controlli diversi.

Posso ipotizzare una risposta affermando che, a volte, dipende dalla struttura aeroportuale. Nel caso di Malpensa, rispetto a Fiumicino, essendo questo costruito in maniera diversa, per transitare da un'area all'altra, si passa comunque attraverso controlli intermedi, che non sono invece previsti per l'aeroporto di Fiumicino, perché quest'ultimo è strutturato diversamente (tuttavia, si tratta di una mia valutazione in base all'esperienza passata).

**FRANCESCO MORO.** Si tratta di voli interni con uno scambio: a Malpensa c'è un controllo in più, a Fiumicino un controllo in meno e ciò non avviene per ragioni particolari ma perché così è la prassi. Vi sono metodi diversi a Fiumicino rispetto a Malpensa, e vorrei capire perché.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che il problema permanga anche se non è del tutto attinente alla questione dell'immigrazione clandestina.

Vorrei invece domandarle se, per quanto riguarda le piantine, abbiate particolari informazioni o le abbia solo la magistratura. Sulla base delle vostre conoscenze degli ambiti aeroportuali, le norme che prevedono che, a fronte di certe uscite di sicurezza, debba necessariamente esservi una piantina esposta che indichi le vie d'uscita, possono costituire un pericolo? Oppure, viceversa, quei clandestini che si trovavano ad avere in mano una piantina dell'aeroporto molto ben dettagliata, l'hanno avuta perché, verosimilmente, c'è stata qualche « talpa » che, dall'interno, gliel'ha fornita?

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*. La seconda ipotesi sembra essere quella più probabile in quanto, pur nel rispetto dell'inchiesta che è in corso da parte della procura di Busto Arsizio sugli eventi di Malpensa, appare molto probabile la presenza di una « talpa » interna che ha fornito informazioni e guidato l'operazione. Quindi, noi ci troviamo in fiduciosa attesa dello svolgersi di questa inchiesta.

Per vostra informazione, comunico che il presidente Riggio ed io abbiamo scritto una lettera al ministro Pisanu, facendo presente come una cattiva informazione giornalistica, relativamente alle zone di sicurezza aeroportuali, possa ingenerare allarme nell'opinione pubblica sulla sicurezza del settore.

Per questo motivo, rivolgiamo l'invito ad adoperarsi, in tutto e per tutto, nel prevenire e reprimere questi comportamenti, che sono intenzionalmente illeciti (ci sono avvisi su tutte le porte e non può esservi equivoco).

Relativamente alla necessità di piantine e indicazioni per le uscite d'emergenza, osservo che è un problema che si pone in tutti i luoghi aeronautici che, comunque, ospitano personale e maestranze, per cui non si risponde alla legge n. 626. Quindi,

c'è una valutazione del rischio relativamente all'obbligo di fornire qualsiasi edificio pubblico di apposite uscite d'emergenza. Ciò avviene ugualmente sugli aeroporti relativamente ai quali è stata fatta una valutazione dei rischi secondo la legge n. 626. Nella fattispecie, le uscite di emergenza sui velivoli non sono quelle previste dalla legge (così anche per i volumi di aria nei luoghi di lavoro).

Vi è quindi un'operazione di *balance* che va attuata fra le diverse normative.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il direttore generale dell'ENAC, comandante Silvano Manera, il dottor Di Lella e il dottor Aniello per aver partecipato ai lavori del Comitato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 18 novembre 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

