



IL POTENZIAMENTO DELLE MISURE DI SICUREZZA AEREA CONTRO MINACCE DA INSIDER

di DORIANO RICCIUTELLI

Istruttore ENAC della sicurezza



Il 23 gennaio 2019 la Commissione europea ha emanato il regolamento di esecuzione (UE) 2019/103 che apporta modifiche al precedente atto (Reg. 2015/1998) per quanto riguarda il chiarimento, l'armonizzazione e la semplificazione, nonché il rafforzamento di determinate misure di sicurezza aerea.

In via preliminare va precisato che, al fine di proteggere il trasporto aereo, il regolamento 300/08/CE ha sancito norme comuni intese a prevenire la commissione di atti di interferenza illecita nei confronti di aeromobili che mettano in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile. Si prevede che detto obiettivo debba essere conseguito istituendo non soltanto regole e standard fondamentali sulla sicurezza aerea, ma altresì meccanismi atti a monitorarne il rispetto.

Ebbene, in conformità all'articolo 4, paragrafo 3, del citato regolamento n. 300, la Commissione ha adottato "disposizioni particolareggiate" per l'esecuzione delle predette norme fondamentali comuni e delle disposizioni generali che integrano a loro volta quest'ultime.

Nel corso di due lustri è stata progressivamente affinata la legislazione di *security* attraverso una attenta rivisitazione periodica dei precetti per assicurare che gli stessi siano costantemente commisurati all'evoluzione delle minacce.

A conferma di questa esigenza basti ricordare che il primo stru-

mento comunitario di siffatta natura attuativa (Reg. (UE) n. 185/2010), recante il citato articolato originario, è stato modificato ben venti volte dalla sua entrata in vigore e, pertanto, allo scopo di garantire chiarezza e certezza giuridica si è poi provveduto ad abrogarlo e sostituirlo con un nuovo atto legislativo (Reg. 1998/2015/UE), consolidando, comunque, l'intero impianto normativo.

Il legislatore comunitario ha altresì previsto anche ulteriori interventi di aggiornamento al testo regolamentare, nel caso si rendesse necessario alla luce delle conoscenze pratiche acquisite e dei prossimi sviluppi tecnologici.

Sulla scorta di quanto premesso, l'esperienza maturata nella concretizzazione dei suddetti regolamenti ha messo in evidenza l'urgenza di includere lievi modifiche alle modalità di attuazione di determinate norme fondamentali comuni.

Entrando nel dettaglio, i più avanzati progressi in termini di operatività aeroportuale, le tecnologie e gli apparati di sicurezza per affrontare adeguatamente il cambiamento nel panorama dei rischi, nonché l'evoluzione degli standard internazionali e delle prassi raccomandate dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) hanno difatti reso opportuno considerare i corrispondenti cambiamenti, vale a dire quelli di cui (all'allegato) al regolamento n. 103 del 2019.

Qui non può, intanto, essere trascurato il contenuto del piano denomi-

nato "Global Aviation Security Plan" (GASeP), pubblicato nel novembre 2017 dalla cennata Organizzazione, che costituisce il *framework* sulla policy della sicurezza, da sviluppare a livello internazionale tra Stati partner, stakeholder e industria del settore aereo.

In proposito, anche a seguito della Council Security Resolution n. 2309 (*Threats to International peace and security caused by terrorist acts*) adottata nel 2016 dalle Nazioni Unite, nel novero delle motivazioni principali nella realizzazioni del GASeP, rileva innanzitutto la consapevolezza della attualità della minaccia contro l'aviazione civile e del maggior rischio temuto in tale ambito.

Sul punto, non a caso, si può mettere in risalto che nell'attingere le pertinenti informazioni dalle fonti ritenute autorevolmente più attendibili, il bollettino ufficiale dell'ICAO ha annoverato, tra il 2011 e il 2016, sessantanove atti di interferenza illecita, di cui ventuno riportanti incidenti lesivi, per un totale di 889 vittime.

Se si approfondisce l'argomento mediante l'esame del documento dedicato al "*risk context*" approntato dall'Organizzazione, si appalesa un evidente quadro situazionale colmo di lacune soprattutto, *inter alia*, nella implementazione delle misure per l'identificazione dello staff, per le carenze nelle vigilanze sugli accessi nelle SRA (*security restricted areas*), per la consistente mancanza delle risorse umane e tecnologiche da impegnare nel comparto aereo.



IL POTENZIAMENTO DELLE MISURE DI SICUREZZA AEREA CONTRO MINACCE DA INSIDER *segue*

Sicché, non deve sorprendere la circostanza di rinvenire nel pacchetto delle azioni prioritarie del GAsEP proprio l'intento di rivisitare il regime delle procedure predisposte nei confronti del personale di terra e di volo, tenendo in buon conto il materiale (*guidance material*) sull'*insider threat* e di promuovere le più confacenti tecniche innovative ad uso della sicurezza aerea.

A conforto delle summenzionate previsioni, si può in questa sede annotare anche qualche spunto di riflessione del rapporto scaturito dalla II Conferenza di alto livello sull'aviazione civile HLCAS/II del 29 e 30 novembre 2018, con riferimento al *working paper* (WP16), attinente alle misure di mitigazione della minaccia *insider*, quali la casualità e l'imprevedibilità incorporate allo screening delle persone diverse dai passeggeri e dei veicoli che entrano nelle aree sterili, non disgiunte da un processo di selezione degli addetti operanti negli scali aerei.

Giova constatare che dalle "conclusioni" adottate dell'evento HLCAS/II, spicca un inconfutabile convincimento su una realistica recrudescenza del fenomeno legato all'impiego, da parte dei terroristi, degli "insider" in ragione della loro possibilità di accesso privilegiato alle zone sterili e alle informazioni sensibili di cui avvalersi per il compimento di atti d'interferenza illecita.

Si tratta in realtà di un *modus operandi* completamente diverso dalle ordinarie modalità di aggressione (*ab externo*), in quanto consen-

te di compiere in maniera facilitata azioni contro l'aviazione civile che richiama, dunque, l'urgenza per le competenti autorità designate alla sicurezza a predisporre le conseguenti modifiche ai programmi nazionali di sicurezza e di qualità.

In vista di questi obiettivi e in esito alle determinazioni della Conferenza si è concordato di sottoporre l'intera questione sin qui sollevata all'Aviation Security Panel con il progetto di attivare gli organismi regolatori dell'ICAO alla emanazione a breve termine di appropriate raccomandazioni mirate alla risoluzione della problematica.

In questa cornice s'inquadra il "*position paper*", documento sulla minaccia *insider* della IATA (versione di giugno 2018), che suggerisce all'industria del settore un approccio orientato a privilegiare una politica di prevenzione applicata al reclutamento delle persone da assumere conformemente ai requisiti di ciascun operatore (suscettibili di variazione a seconda del livello del rischio), comprendenti registrazione degli eventuali dossier criminali, studio dettagliato della storia lavorativa, cronologia dei viaggi effettuati dai singoli, corretta identificazione ecc., ossia fattori in grado di procurare un'immagine ragionevolmente esaustiva del profilo di un potenziale dipendente.

Del resto, anche sotto un'angolazione giuridica, già analizzando i lavori preparatori della novella n. 103/2019 e, segnatamente, nel corso delle riunioni (*legislative exercise*) (21 e 22 novembre 2018) svolte presso la Commissione dal comitato ad hoc AVSEC, erano emersi inequivocabili

segni di attenzione attorno alle tematiche - che hanno formato materia di tutti gli emendamenti - relative al *background check* del personale aeroportuale, finalizzati a contrastare l'eventuale pericolo derivante dall'*insider threat* e combattere la radicalizzazione.

Inoltre, era stata affrontata la questione - peraltro non affatto trascurabile - connessa al chiarimento di alcune misure e azioni correlate all'arrivo di passeggeri, bagagli e aeromobili, originanti dai cosiddetti aeroporti minori che applicano appieno il regolamento 300/08/CE.

Non sottacendo l'importanza dell'elemento tecnologico applicabile alla security, a seguito delle positive prove tecniche effettuate da un paese membro, era stata altresì omologata la procedura di controllo delle calzature (SMD per i metalli e SED per le sostanze esplodenti), nonché la determinazione degli standard utilizzabili dai dispositivi per il rilevamento dei vapori esplosivi (EVD) (*explosive vapour detection equipment*), sviluppata dalla technical task force della Conferenza Europea per la Aviazione Civile (ECAC).

Alla stregua dei succitati presupposti, risulta del tutto agevole poter riconoscere i tratti salienti delle modifiche apportate in via definitiva dal regolamento UE/103/2019 al precedente impianto normativo sulla security aerea.

Un assoluto *quid novitatis* del provvedimento regolamentare - la cui applicazione decorrerà dal 31 dicembre 2020 - indubbiamente significativo e dunque meritevole di



IL POTENZIAMENTO DELLE MISURE DI SICUREZZA AEREA CONTRO MINACCE DA INSIDER *segue*

essere qui, seppur sommariamente, descritto - è rappresentato dal riscontro sull'affidabilità dello staff aeroportuale a ogni livello e, in particolare, dalla previsione secondo la quale le persone "che vengono selezionate per effettuare - o essere responsabili dell'attuazione di - screening, controlli dell'accesso o altri controlli di sicurezza in un'area sterile "devono aver superato il controllo "rafforzato" dei precedenti personali (*criminal history*).

Si soggiunga che nel caso le persone siano destinate alle suindicate, medesime attività ma in una zona "diversa da un'area sterile o che hanno accesso senza scorta alla merce e alla posta aerea, alla posta e al materiale del vettore aereo, alle provviste di bordo e alle forniture per l'aeroporto che sono stati oggetto dei controlli di sicurezza prescritti" devono aver superato un controllo dei precedenti "rafforzato o standard", opzione quest'ultima riservata all'autorità competente, (ovverosia l'Enac).

Senonché, ne discende che i tesserini identificativi dei membri dell'equipaggio dipendenti di un vettore aereo dell'Unione e i tesserini di ingresso in aeroporto possono essere rilasciati solo a persone con riconosciute esigenze operative e che abbiano superato il sopramenzionato controllo "rafforzato".

Nel mentre, si dispone che anche gli istruttori certificati per la sicurezza dell'aviazione civile e i validatori devono analogamente soddisfare, tra gli altri requisiti, il su-

peramento di un controllo rafforzato dei sunnominati precedenti.

Va ancor più plausibilmente accolta tale previsione ove si consideri che alla figura dell'istruttore certificato potrebbe ravvisarsi lo *status* di pubblico ufficiale, atteso che tale soggetto è investito di specifiche attribuzioni dall'Enac, ente di diritto pubblico, attraverso appositi provvedimenti amministrativi (attestazione e registrazione in elenco nazionale riconosciuto), sulla base dei quali lo stesso svolge, invero, compiti nel chiaro interesse pubblico afferente alla security aerea.

Non sfugge dunque il fatto che risulti oltremodo necessario, *à juste titre*, il riconoscimento di una condotta specchiata quale requisito indispensabile all'espletamento delle mansioni addestrative e, soprattutto, certificative di competenza (attestazione su carte intestate dell'Enac) e rispondenti alla qualifica di pubblico ufficiale che, secondo la giurisprudenza consolidata, deve "formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della PA, ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99).

Conviene di certo puntualizzare che, concordemente alle norme applicabili del diritto unionale e dell'ordinamento interno, l'inedito controllo "rafforzato" dei precedenti personali deve "come minimo" stabilire l'identità della persona sulla base delle prove documentali, verificare even-

tuali precedenti penali in tutti gli Stati di residenza almeno durante gli ultimi 5 anni, accertare l'attività professionale, gli studi ed eventuali interruzioni come minimo anch'esse durante gli ultimi 5 anni (e quanto detto rispecchia i contenuti del background "standard"); a ciò, allora, si deve associare un vaglio dei dati di *intelligence* e d'ogni altra debita informazione, a disposizione delle autorità competenti che possono, a loro avviso, essere rilevanti ai fini dell'idoneità di una persona a svolgere mansioni delicate nel campo della security.

Si prescrive, altresì, che gli Stati membri si devono impegnare a prefissare meccanismi idonei ed efficaci tendenti a garantire la condivisione delle informazioni sia a livello nazionale che con gli altri Stati membri, ai fini dell'elaborazione e della valutazione delle anzidette informazioni, soggette oltretutto a un meccanismo per la revisione continua.

Appare evidente che una siffatta innovazione legislativa comporti alcune difficoltà di interpretazione attuativa, tenuto conto del presente delicato contesto afferente alla sfera dei dati sensibili e, soprattutto, alla esplicita indeterminatezza delle informazioni potenzialmente acquisibili nell'attività di indagine e, successivamente, utilizzabili per appurare l'idoneità dei singoli operatori aeroportuali.

A mero titolo esemplificativo, suscita ancora una certa perplessità l'introduzione dell'elemento di estrema genericità risultante dalla prospettiva che "qualsiasi" evento - ancorché legato ai requisiti minimi



IL POTENZIAMENTO DELLE MISURE DI SICUREZZA AEREA CONTRO MINACCE DA INSIDER *segue*

suaccennati (p. 11.1.7 dell'allegato) sia capace virtualmente di "pregiudicare l'affidabilità dell'individuo".

Per converso, risultano ben ravvisabili i reati alla presenza dei quali "come minimo" (p. 11.0.09 dell'allegato) non può venire soddisfatto il criterio sulla fedina penale del personale di security e sono specificamente quelli contemplati nell'allegato II della direttiva (UE) 2016/68 (uso dei dati del codice PNR) e i reati di terrorismo di cui alla direttiva (UE) 2017/541.

In sintesi, se nel precedente regime era sufficiente la mancanza di precedenti (*criminal records*) nell'ultimo quinquennio, in futuro occorrerà invece attingere al patrimonio del sistema informatico interforze di polizia (si veda D.M. del 6/8/2015) costituito dallo SDI, arricchito dalle notizie originanti da altre fonti esterne, quali le anagrafi tributarie, camerali, comunali, ecc., nonché gli archivi elettronici di Interpol e d'Europol, la rete SIS (Sistema Informazioni Schengen) in cui confluiscono i dati dei

paesi aderenti al relativo accordo europeo per la gestione in comune delle segnalazioni sulle persone, sui veicoli e sugli oggetti ricercati.

Infatti, su questo terreno la procedura adottata per la catalogazione delle informazioni si fonda sulla memorizzazione dell'evento che ha originato l'inserimento informativo da cui automaticamente si possono acclarare i collegamenti con i soggetti coinvolti, con gli oggetti loro inerenti (armi, documenti, denaro, ecc.), con le denunce (o querele), con i provvedimenti derivati (misure di sicurezza, cautelari, di prevenzione, ecc.) e, infine, con qualsiasi altra indicazione utile a focalizzare le caratteristiche individuali che li concernono, giustappunto, *in primis*, la pericolosità.

Su questo fronte osserviamo che il legislatore è estremamente accorto sull'eventuale rischio derivante dalla possibile "radicalizzazione", termine cui conferisce una definizione autentica (p. 11.0.08 dell'allegato) in quanto da intendersi come il fenomeno della "socializzazione all'estremismo" che vede persone abbracciare opinioni, punti di vista e

idee che potrebbero condurre ad atti terroristici.

In una logica protesa ad affrontare la minaccia interna e fatte salve le rispettive competenze sulla formazione, il programma di security degli operatori, delle compagnie aeree e dei soggetti, di cui agli articoli 12, 13 e 14 del regolamento (CE) n. 300/2008, include un'adeguata strategia interna e correlate misure, indirizzate a migliorare la sensibilizzazione e la promozione del concetto di sicurezza in favore di tutti gli organici del comparto.

Si consideri conclusivamente il fatto che, con riferimento ai contenuti didattici, il nuovo regolamento introduce, all'interno di appositi programmi professionali di training, destinati a coloro che effettuano i controlli di security, l'obbligatorietà della conoscenza proprio degli elementi essenziali che "contribuiscono alla creazione di una solida e resiliente cultura della sicurezza sul posto di lavoro e nel settore dell'aviazione, comprese tra l'altro le minacce interne e la radicalizzazione".

