MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

Comitato Direttivo: *Andrea Dalle Vedove, Lars Lange, Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon, Alessandro Morelli, Claudio Perrella, Neil Smith, Massimo Nicola Spadoni*

A cura di: *Cristina Castellini, Responsabile Trasporti e Aeronautica - ANIA Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici*

SOMMARIO

aprile 2017 - N. 2 anno VII

Marine & Transport

L'international Code for ships operating in polar waters. Il Polar Code 3
di *Paolo Lovatti*

Breve panoramica giurisprudenziale in tema di trasporto multimodale 9
di *Alberta Frondoni*

Obbligo di custodia dell'operatore interportuale 15
di *Isabella Colucci*

Aviation

La formazione di sicurezza aerea nel quadro della normativa nazionale ed europea 19
di *Doriano Ricciutelli*

Rischio Paese

Sul rischio politico, questo sconosciuto, e sul "mercato dell'instabilità" 27
di *Paolo Quercia*

MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

LA FORMAZIONE DI SICUREZZA AEREA NEL QUADRO DELLA NORMATIVA NAZIONALE ED EUROPEA

Doriano Ricciutelli
Istruttore certificato dell´ENAC

Alla luce della legislazione europea di settore l'addestramento dedicato alla security aerea riveste un ruolo di assoluta centralità nell'alveo delle norme fondamentali per la protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita, di cui al regolamento 300/CE/2008.

Pertanto, in vista del conseguimento di tale obiettivo intrinsecamente correlato alla tutela dei cittadini europei dalle continue minacce al trasporto aereo, è stato emanato il regolamento UE n. 1998/2015 atto a stabilire le disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle citate norme basilari e, al capitolo 11 del relativo annesso, si precisano giustappunto i contenuti e le modalità della "formazione" sulla sicurezza da attuare in ciascuno Stato membro.

Sul piano del vigente ordinamento interno, osserviamo che l'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) quale autorità designata per il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione di tale assetto regolamentare – in virtù del decreto del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2009 - ha redatto il Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (datato 1° febbraio 2016) finalizzato a definire le responsabilità e fissare gli adempimenti degli operatori aeroportuali integrando e specificando, ove necessario, i precetti del suindicato regolamento n. 1998/2015, incluso quanto possa riguardare la formazione *de qua*.

Si aggiunga che detto ente il 5 febbraio 2017 ha altresì pubblicato l'ultima circolare della serie "sec" (01A) sulle regole collegate al rilascio della

certificazione degli istruttori, concludendo un proficuo percorso esaustivo della materia afferente alla formazione, che comprende una ulteriore circolare (sec 05A) del 28 settembre 2015 sulla determinazione dei "contenuti e le procedure di formazione per la Security", compendiata da un allegato "Manuale".

Senonché, nel novero degli atti pubblicati dall'ENAC in tema di addestramento si deve registrare, tra l'altro, anche la circolare sec 03 del 7 ottobre 2004 sul "programma di formazione professionale per gli addetti ai controlli di sicurezza" (1).

Pertanto alla luce della copiosa produzione normativa di riferimento, non può non riconoscersi di aver raggiunto nel nostro sistema un soddisfacente livello applicativo delle richiamate circolari, che peraltro risultano pienamente in linea con i dettami del Doc. 8973 dell'ICAO, tramite - a nostro avviso - l'individuazione dei criteri essenziali per l'ottimizzazione del training rivolto alla sicurezza.

A mero titolo esemplificativo, infatti, dalla lettura organica delle circolari in argomento, spiccano gli indirizzi paradigmatici della materia contemplati nelle linee guida dell'ICAO, quali, *inter alia*, la chiara definizione dei programmi, l'adeguatezza numerica degli istruttori e degli equipaggiamenti, le capacità ricettive dei discenti e il procedimento valutativo finale.

E' appena il caso di mettere in risalto che la serie security "sec" dell'ENAC costituisce un insieme sempre più nutrito di documenti complementari alla integrazione del quadro regolamentare dell'aviazione civile e prontamente utilizzabili per l'affinamento della visione del sistema normativo e, nel contempo, la creazione di un "rapporto trasparente e corretto" dell'ente con gli addetti ai lavori.

Alla stregua di quanto precede, vale a dire essenzialmente sulla base dell'*acquis* unionale e della discendente normazione secondaria nazionale, si delinea complessivamente un regime assai dettagliato e complesso sulla formazione dello *staff* impiegato nella sicurezza, che forma oggetto di legittime, positive aspettative e profondo interesse da parte dell'utenza.

Procedendo con ordine nella nostra disamina, va preliminarmente precisato che le persone selezionate per effettuare o assumere la responsa-

(1) Si veda Mat, n.2 anno 2016 (pag. 10 e seg.)

bilità delle operazioni *screening*, dei controlli di ingresso o di altre verifiche nelle aree sterili di uno scalo aereo devono aver superato, come criterio di massima, il *background check* dei precedenti penali, prima ancora di poter iniziare qualsiasi corso di formazione sulla sicurezza comportante l'accesso a informazioni non disponibili al pubblico.

Inoltre, rileva il fatto che il processo selettivo riguardante detto *staff* deve tener imprescindibilmente conto delle capacità e delle attitudini mentali e fisiche indispensabili per svolgere efficacemente i compiti assegnati, da valutare in modo approfondito prima del completamento dell'eventuale periodo di prova.

In tale cornice è bene chiarire che i servizi di sicurezza in parola vengono, di norma, affidati alle società di gestione aeroportuale che, nella fase iniziale dell'*iter* di concessione dei servizi di controllo, debbono presentare alle Direzioni aeroportuali territorialmente competenti istanze puntualmente corredate dalla specifica documentazione, prevista dalla circolare sec 02 dell'ENAC (anch'essa contenente aggiuntive norme sulla formazione e l'aggiornamento del personale).

In particolare, questa include licenze prefettizie (ex art. 133 o 134 del TULPS), polizze sottoscritte con una compagnia assicuratrice per il risarcimento dei danni - provocati direttamente da fatti comportamentali degli addetti nell'esercizio delle proprie mansioni anche attraverso l'uso delle apparecchiature di controllo nei confronti dei passeggeri (*e.g. body/liquid scanner, metal/explosive detector, etc.*), dei loro bagagli e delle merci - certificazioni del personale e i programmi per l'espletamento delle attività aeroportuali in concessione.

Muovendo ora la nostra riflessione sulle questioni salienti connesse al training di cui si discute, sembra palese che l'interesse perseguito dal legislatore sia, in ultima analisi, l'armonizzazione, la massimizzazione e l'idoneità delle misure adottate dal personale coinvolto nella filiera della security dell'aviazione civile a seguito di una scrupolosa selezione e di una successiva, ottimale formazione.

Sul terreno della valenza operativa riteniamo, poi, che le enunciate circolari dell'ENAC - ove sistematicamente coordinate tra loro - rappresentino, in effetti, strumenti idonei ad assicurare un incisivo supporto per l'elaborazione dei programmi di formazione predisposti dagli istruttori certificati, in vista del raggiungimento della conformità agli standard richiesti dall'UE.

Qui si inquadra la redazione del citato "manuale" recante gli schemi dei programmi per ciascuna delle categorie di personale, i criteri e le modalità esplicative attinenti alle metodologie didattiche utilizzabili, ai periodi di insegnamento predefiniti per i singoli corsi e ai procedimenti conclusivi di valutazione.

Vale la pena di sottolineare che i suddetti programmi di formazione approntati da ciascun istruttore devono venir sottoposti alla approvazione dell'ENAC che, grazie ai poteri di natura prescrittiva di cui dispone, può intervenire con correzioni ed integrazioni per corrispondere ad eventuali esigenze di allineamento e coerenza con la normativa di settore.

Soffermandoci sul profilo professionale dell'"istruttore", vero cardine su cui si impernia l'intero meccanismo della formazione, rileviamo, innanzitutto come onere amministrativo principale, l'obbligatorietà dell'ottenimento di una apposita certificazione dell'ENAC.

Invero, il relativo rilascio è condizionato dal superamento di un esame previo riconoscimento di rigidi requisiti personali dell'istruttore, quali caratteristiche di natura morale, qualità involgenti acquisite competenze sulla metodologia didattica (attraverso corsi "*train the trainer*"), esperienze nell'aviazione civile con ruoli di responsabilità e di formazione, nonché adeguato titolo di studio non disgiunto dalla partecipazione a ulteriori corsi *ad hoc* erogati da organizzazioni nazionali (si presume anche appartenenti agli altri paesi dell'U.E.) o internazionali (EASTI, ICAO, IATA, ECAC).

Su questi aspetti di certo non secondari ci preme rilevare, intanto, la necessità che si pervenga - superando una lungamente invalsa *querelle* - alla formalizzazione delle richiamate "organizzazioni nazionali" titolate a svolgere (ora solo *de facto*) corsi di security aeroportuale, analogamente a quanto, peraltro, già praticato nel settore marittimo [2].

Del resto l'ICAO ha da tempo formulato in merito utili orientamenti atti ad esplorare le possibilità di affidare in *outsourcing* lo sviluppo del programma sull'addestramento di security dell'aviazione civile (NCASTP) prevedendo l'operatività di "istituti" privati cui affidare istituzionalmente compiti di formazione.

A riprova del suddetto inequivoco indirizzo di *policy* internazionale,

(2) Si veda nota del 7 febbraio 2017 estratta dal sito ufficiale del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera.

nell'ultima Assemblea dell'ottobre 2016, l'ICAO nel ribadire la priorità della formazione del personale aeroportuale operativo, tecnico e gestionale, ha energicamente inteso supportare, attraverso un'apposita risoluzione, gli Stati contraenti a concentrare i propri sforzi nello sviluppo ulteriore dei propri "Centri di training" per una formazione avanzata, anche ai fini della promozione della *capacity building*.

Con riferimento alle citate "organizzazioni" extranazionali, giova segnalare che il summenzionato EASTI (European Aviation Security Training Institute), quale ente associato dell'ECAC (European Civil Aviation Conference), potrà riprendere nel corso del corrente anno l'effettuazione dei cicli di formazione sulla security, interrotti nel 2016 a causa dei lavori di ristrutturazione del proprio edificio sito a Bruxelles. Oltretutto, appare doveroso suggerire, come interessante spunto di riflessione sul citato corso "*train the trainer*", un approfondimento tematico del documento dell'ECAC, approvato dalla DGCA/146 del 18 maggio 2016, che ne traccia i contenuti e le specifiche finalità.

Nel campo dell'addestramento in seno all'ICAO opera il GAT (Global Aviation Training Office) che si prefigge di orientare le strategie per lo sviluppo delle risorse umane di ciascuno Stato *partner* impegnate nella gestione del sistema dei trasporti aerei con la previsione di un'area formativa dedicata alla "*security and facilitation*". Analogamente rileviamo che la IATA (International Air Transport Association) riserva il proprio impegno didattico sulla sicurezza in favore del personale appartenente alle compagnie aeree, agli aeroporti e ai *provider,* fornendo un notevole contributo informativo e addestrativo in ordine alla legislazione e alle tecniche volte ad affrontare le odierne sfide aperte nei confronti dell'aviazione civile internazionale.

Ritornando a porre la nostra attenzione alle norme organizzative ricomprese nella circolare sec 01A, ci accorgiamo che l'ENAC oltre a pubblicare sul sito web l'elenco dei corsi approvati e degli istruttori, si è riservata la possibilità di svolgere presso la propria sede corsi per il conseguimento della loro certificazione iniziale.

Procedendo sul solco delle novità salienti notiamo il mancato richiamo alla figura dell'"addetto alla formazione" (presente nella precedente circ. sec 05) e la conferma di quella dell'"esperto", che per definizione continua a riferirsi a un soggetto qualificato in materie a contenuto prevalentemente tecnico, del quale l'istruttore ha facoltà di avvalersi per la formazione in singoli campi altamente specialistici, con esclusione delle materie attinenti ad un insegnamento di tipo teorico.

Nello scorrere ancora l'articolato in questione, emerge il tangibile sforzo esercitato dall'ENAC atto a circostanziare ogni singola fase provvedimentale di certificazione dell'istruttore (appartenente o non a enti di Stato) e del rispettivo mantenimento, inclusi gli obblighi inerenti all'effettuazione pratica dell'attività didattica autorizzata, nonché indicazioni circa la riservatezza, l'impiego degli esperti, il rinnovo, la sospensione, la revoca dell'abilitazione conseguita e, da ultimo, le norme transitorie.

Corre il dovere di annotare che, attesa l'esigenza di procedere al riscontro del *background check* periodico, la succitata circolare prevede il termine quinquennale della certificazione degli istruttori sebbene il regolamento UE 1998/2015 non prescriva – e, si badi, esclusivamente per tale profilo - alcuna durata di validità temporale, ma richieda soltanto la conservazione nel tempo delle competenze maturate.

Sul versante dell'applicazione delle regole connesse ai cicli formativi e ai rispettivi fruitori, l'ENAC, declinando l'elencazione estrapolata dal citato regolamento europeo n. 1998/2015, ha individuato quindici categorie di personale (da A1 a A15), comprendenti screener, impiegati ad attività di controllo, ispezione, protezione e riconcilio (dei bagagli e passeggeri), supervisori, security manager, referenti locali e coloro che necessitano di una formazione generale di sensibilizzazione alla sicurezza.

Nel prosieguo della presente indagine possiamo enumerare differenti modalità di insegnamento inserite, cronologicamente, nel convenzionale *cliché* scolastico, rappresentato da una fase iniziale ed una periodica di formazione. Innanzitutto quella teorica caratterizzata da un complesso di elementi conoscitivi da trasferire agli allievi, attraverso lezioni frontali in aula e per via informatica, con l'utilizzazione di un sistema di *e-learning*, ovvero di computer based training (CBT).

E' prevista, quindi, una formazione pratica, comprendente l'esecuzione di compiti reali in uno scenario di ruolo virtuale (mediante l'uso di apparati non in linea, *etc.*) e una formazione *on the job* seguita tramite l'osservazione di un *tutor* (supervisore o screener esperto), che si estrinseca nell'assolvimento di attività di security calate in uno scenario reale.
rate.

Occorre, altresì, puntualizzare il *discrimen* secondo cui, mentre al termine della formazione periodica non è necessario affrontare alcuna prova valutativa, la formazione iniziale si conclude con lo svolgimento di un *test* di fine corso al cui esito positivo l'istruttore rilascia l'apposito attestato.

All'evidenza ci preme richiamare un autentico valore aggiunto per il sistema formativo di security inteso nel suo complesso, ovverosia la (perdurante) previsione del "controllo di qualità" sull'operato dell'istruttore certificato.

Si rammenti che l'istituto in parola si incardina nel *framework* delineato dal combinato disposto dell'art. 11 paragrafo 1 del regolamento 300 e il regolamento UE 18/2010 che apporta una disciplina armonizzata, connotata dalla introduzione di una metodologia comune in tutti gli Stati membri per l'implementazione dei programmi nazionali su una tale peculiare tipologia di controllo.

Al riguardo la circolare di cui trattasi stabilisce che l'ENAC ha il potere di effettuare visite non preannunciate presso le sedi di realizzazione dei corsi, "assistere alle lezioni e valutare la correttezza della pertinente documentazione, riservandosi di verificare anche l'attività adempiuta *on the job*.

A seguito dell'esercizio di controllo sulla "qualità" possono dunque derivare anche contestazioni in ordine ad acclarate, possibili "non - conformità" e, financo, provvedimenti di sospensione della certificazione in caso di mancato rientro nei tempi inderogabili entro i quali debbono essere sanate le eventuali carenze riscontrate.

Per completezza del quadro d'insieme sinora descritto, precisiamo che ulteriori particolari aspetti della formazione sono ricavabili nelle circolari sec 09 dell'8 marzo 2016, sec 08 del 31 luglio 2015 e sec 04 del 23 gennaio 2013 rispondenti, rispettivamente, alla disciplina del "validatore nazionale della sicurezza dell'aviazione civile", del "security manager" e dei "programmi per la sicurezza dell'aeroporto, del vettore aereo e degli altri soggetti".

Ciò detto, ci sembra quantomeno prospettabile, in questa sede, che si proceda comunque al riordino delle disposizioni sul training di security per eliminare le seppur minime frammentazioni e talune ridondanze delle numerose circolari della serie "sec" accorpandole, ove consentito, in un *corpus* unico, preferibilmente in forma di allegato al capitolo 11 del Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile - parte A.

Siamo auspicabilmente convinti che una siffatta plausibile ipotesi di un semplice *restyling* dell'assetto topografico normativo risulterebbe, infine, assai conveniente per agevolare la comprensione delle regole di se -

curity, a garanzia della chiarezza, della certezza giuridica e di una corretta applicazione delle relative misure.

Nel mentre, possiamo conclusivamente affermare che in tema di formazione non soltanto si è via via già comunque consolidato un meccanismo teso ad affinare, qualificare e specializzare professionalmente gli operatori aeroportuali ma, in parallelo, è stato avviato un processo virtuoso di sensibilizzazione alla cultura della sicurezza dell'aviazione civile.