

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA

**Scuola di Dottorato in Scienze giuridiche
Curriculum in Diritto della navigazione**

**Profili giuridici di *security* nel trasporto
aereo**

Tutor: Prof. Guido Camarda

Marco STUCCHI
Matricola 716324
XXIII° ciclo

Anno Accademico 2009-2010

INDICE

Introduzione

Capitolo I LE FONTI

1.1. Le fonti internazionali.	pag. 2
1.1.1. La Convenzione internazionale per la navigazione aerea, firmata a Parigi nel 1919.	3
1.1.2. La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, firmata Chicago nel 1944.	6
1.1.3. L'Annesso XVII sulla salvaguardia contro gli atti di interferenza illecita.	12
1.1.4. La tematica della <i>security</i> negli altri Annessi alla Convenzione di Chicago.	25
1.1.5. Il recepimento degli Annessi ICAO nell'ordinamento italiano.	27
1.1.6. La Convenzione di Tokyo del 1963 sui reati commessi a bordo dell'aeromobile.	38
1.1.7. La Convenzione dell'Aja del 1970 sulla repressione della cattura illecita di aeromobile.	42
1.1.8. La Convenzione di Montreal del 1971 sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile.	45
1.1.9. La Convenzione di Strasburgo del 1977 sulla repressione del terrorismo.	48
1.2. Le fonti comunitarie.	50
1.2.1. Il Regolamento CE n. 2320/2002 e successive modifiche sull'istituzione di norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile.	51

1.2.2. Il Regolamento CE n. 300/2008 sulle nuove norme per la sicurezza dell'aviazione civile.	pag. 59
1.2.3. Il Regolamento CE n. 622/2003 e il Regolamento CE n. 820/2008 sulle misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile.	62
1.2.4. Il Regolamento CE n. 1217/2003 sul controllo di qualità della sicurezza dell'aviazione civile.	76
1.2.5. Il Regolamento CE n. 1486/2003 e il regolamento UE n. 72/2010 sullo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza dell'aviazione civile.	77
1.2.6. Il Regolamento UE n. 185/2010 che stabilisce le norme fondamentali comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile.	79
1.2.7. Documento 30 ECAC.	84
1.3. Le fonti nazionali: un quadro generale.	86
1.4. Richiami comparatistici: la normativa statunitense.	94
1.5. segue: la normativa britannica.	101

Capitolo II

I SOGGETTI COINVOLTI: OBBLIGHI E RESPONSABILITA'

2.1. L'ICAO.	108
2.2. Gli Organi comunitari.	115
2.3. Gli Organi nazionali; i ministeri competenti in materia di <i>security</i>.	119
2.4. L'ENAC.	125
2.5. L'ANSV e l'EASA.	134
2.6. Il gestore aeroportuale.	137
2.7. I vettori.	150
2.8. Il comandante dell'aeromobile.	153
2.9. Il personale di volo ed in servizio nelle aree	

aeroportuali.	155
2.10. I passeggeri.	pag. 159
2.11. La figura dell'Agente regolamentato.	164

Capitolo III

PRIVACY E TRASPORTO AEREO

3.1. Il significato del termine privacy.	170
3.2. La trasmissione dei dati a uno Stato terzo: problematiche generali.	175
3.2.1. Il rispetto della privacy nei rapporti tra gli Stati Uniti e l'Unione europea.	183
3.2.2. Problematiche connesse con il trasferimento dei dati dei passeggeri agli Stati Uniti; l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea.	186
3.2.3. Problematiche connesse con il trasferimento dei dati dei passeggeri al Canada.	199
3.2.4. I rapporti tra UE e altri Stati.	202
3.3. <i>Body scanner</i> : problematiche legate alla sua applicazione negli scali aeroportuali.	205
3.4. I documenti di identità che i vettori devono accet- tare per l'imbarco: il caso Ryanair.	211

Capitolo IV

PROBLEMATICHE SULLA RESPONSABILITA' CIVILE IN CONNESSIONE CON LO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' DI SECURITY

4.1. La cancellazione e il ritardo del volo per (pericolo di) atti di interferenza illecita.	216
4.2. I danni a terzi sulla superficie: responsabilità e nuove convenzioni internazionali.	227
4.3. I profili assicurativi in materia di sicurezza dell'aviazione civile.	237

4.4. I profili risarcitori legati all'attentato terroristico
dell'11 settembre 2001. pag. 242

Capitolo V
PROBLEMATICHE SULLA RESPONSABILITA'
PENALE IN CONNESSIONE CON LO
SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' DI *SECURITY*

5.1. La responsabilità penale in materia di sicurezza: quadro generale.	248
5.2. La disciplina del reato di disastro aviatorio e di altri reati di pericolo.	255
5.3. Il reato di dirottamento di aeromobile.	262
5.4. Attentati alla sicurezza dei trasporti.	267

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Nel campo dell'aviazione civile, il problema della sicurezza è quello che desta maggiore preoccupazione, nonostante il trasporto aereo venga comunemente percepito dagli utenti come sicuro ed affidabile. Lo scopo della sicurezza nell'aviazione è principalmente quello di garantire il diritto alla mobilità nelle migliori condizioni, il che si sostanzia nella possibilità di usare un mezzo veloce, sicuro e più comodo rispetto a quelli tradizionali. Tuttavia, è evidente, la questione della sicurezza investe tutte le tipologie di trasporto e in specie quello terrestre, seppur con diverse considerazioni.

Nel trasporto aereo la questione della sicurezza attrae più attenzione per il fatto che gli incidenti o attentati terroristici, pur in numero inferiore rispetto alle altre tipologie di trasporto, hanno effetti tragici, in termini di perdita simultanea, e più devastanti rispetto a quelli occorsi con altri mezzi.

La materia della sicurezza è stata oggetto di numerosi interventi normativi, legati al modificarsi del concetto di sicurezza stesso. All'inizio le misure erano legate al concetto statico della sicurezza del mezzo, per poi concentrarsi sul concetto dinamico della sicurezza dell'attività di navigazione, fino ad abbracciare un vasto concetto di sicurezza, esteso a comprendere le infrastrutture (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, ecc...).

Le misure poste in essere a tutela della sicurezza altro non sono che espressione del concetto più ampio di tutela dell'incolumità pubblica, legato all'interesse di ogni Stato a preservare la collettività da ogni evento dannoso attraverso la predisposizione di idonee misure di prevenzione e repressione.

Il fenomeno della sicurezza, termine che traduce il duplice significato di *safety* e *security*, è stato storicamente legato alla pirateria marittima e al naufragio, fenomeni caratterizzati dall'attacco contro navi commerciali o relitti, per l'appropriazione di beni e talora dei naufraghi stessi. Nonostante le numerose misure messe in atto dagli Stati e dalla Comunità internazionale, la pirateria in particolare non è del tutto scomparsa, ma prosegue anche oggi in alcune acque.

La pirateria marittima, che il codice della navigazione colloca tra i delitti contro la proprietà della nave, dell'aeromobile e del carico, non può essere comunque assimilata agli attuali atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile, posto che in quest'ultimo caso la minaccia proviene da soggetti imbarcati sull'aeromobile e non da soggetti esterni. Ed inoltre, nella massima parte dei casi, lo scopo dei terroristi non è privatistico o commerciale, ma più di carattere politico-sociale.

La più ampia espressione "*atto di interferenza illecita*" contro l'aviazione civile, coniato dal legislatore internazionale, va tenuto distinto dal vago e più difficilmente definibile (sul piano giuridico) termine terrorismo, anche se spesso le espressioni vengono associate in maniera errata. Il terrorismo, pur potendo concretizzarsi in offese a persone, a cose o al velivolo, tipico di ogni atto di interferenza illecita, si differenzia dagli atti commessi dai passeggeri "indisciplinati" o insani o suicidi o da tutte quelle attività illecite che implicano il verificarsi di un danno, proprio per la sussistenza di uno scopo di carattere politico o para-politico.

Il danno in sé considerato, solitamente, non è l'obiettivo dei terroristi, ma il mezzo per diffondere il terrore per chiedere concessioni all'autorità politica o lanciare attacchi di carattere politico.

Oggi la Comunità internazionale si trova a fronteggiare un mutamento di strategia e finalità delle organizzazioni terroristiche, principali autori degli atti di interferenza illecita. Un tempo questi atti erano costituiti da minacce di distruzione e di morte dirette a imporre una determinata scelta a un pubblico potere, mentre ora l'intenzione (ben pianificata) è quella di distruggere l'aeromobile e la comunità viaggiante per ottenere un ulteriore risultato di carattere politico. E' quindi necessariamente cambiata la strategia di intervento da parte della Comunità internazionale e degli Stati.

Le prime convenzioni in materia d'interferenza illecita erano dirette a sanzionare certi comportamenti illeciti contro l'aviazione civile, prevedendo ad esempio l'obbligo di adottare le misure idonee alla restituzione dell'aeromobile oggetto di dirottamento al suo comandante legittimo e garantire la prosecuzione del viaggio. Oggi i terroristi non hanno intenzione di evitare le eventuali sanzioni, perché spesso la perdita della loro vita è connaturata nel gesto disastroso che intendono compiere.

Proprio per questo motivo non ha trovato grande riscontro la dichiarazione di Bonn del 1987 dei sette Paesi più industrializzati, che prevedeva la sospensione dei diritti di traffico aereo a titolo sanzionatorio per gli Stati che non avessero dato applicazione alle previsioni delle convenzioni di Tokyo (1963), dell'Aja (1970) e di Montreal (1971), perché tale intervento non avrebbe ottenuto alcun utile risultato.

Sulla base del cambiamento delle caratteristiche degli atti di interferenza illecita, è mutata anche la legislazione di riferimento. Al tempo della Convenzione di Chicago del 1944, che verrà analizzata nel primo capitolo di questo lavoro, non era nemmeno immaginabile un simile problema legato alla sicurezza, in termini di misure di

prevenzione.

Come accennato, il termine sicurezza può essere considerato in due aspetti, distinti perfettamente con i due termini inglesi di *safety* e *security*. Con il termine *safety* si fa riferimento alla salvaguardia dei rischi connessi all'esercizio del velivolo e legati a profili di colpa, mentre con *security* si fa riferimento alla salvaguardia dei rischi derivanti da interferenze illecite, atti commessi con dolo.

In dottrina, la distinzione tra i due termini e gli effetti dannosi connessi con la violazione delle relative norme, alcune volte sono meno netti. Lo stesso atto può integrare di volta in volta una fattispecie di *safety* o *security* a seconda delle intenzioni del soggetto e spesso queste ipotesi si intrecciano tra loro.

Le norme poste a tutela della sicurezza dell'aviazione civile, nell'accezione di *security*, si caratterizzano proprio per lo scopo di prevenire e sanzionare tutti quegli atti dolosi a danno dei passeggeri, dell'equipaggio, dell'aeromobile o delle merci e sarà il tema affrontato, sotto varie sfaccettature, in questo elaborato.

La problematica diviene più complessa tutte le volte in cui le norme di *security* e di *safety* rischiano di configgere, come ad esempio avviene nelle misure di protezione per l'accesso all'area sterile: da un lato, gli accessi dovrebbero rimanere chiusi per evitare l'accesso a eventuali terroristi o che questi possano facilmente prendere vie di fuga, ma dall'altro, bisogna garantire che in caso di incidente gli utenti possano facilmente uscire dall'aerostazione.

Entrambe le normative sulla sicurezza (*safety* e *security*) sono evidentemente dirette a tutelare la vita umana e il diritto a godere di un trasporto aereo sicuro. In generale, nel conflitto, sembra debbano prevalere le norme di *safety* proprio per la maggior frequenza di tali episodi, posto che l'errore umano è intrinsecamente connesso con la

pericolosità dell'attività di trasporto aereo.

In questa sede introduttiva va rilevata la difficoltà riscontrata nel fornire una definizione di sicurezza o, meglio, una corretta traduzione del termine *security*. I regolamenti comunitari (oggetto di analisi del primo capitolo) definiscono la “sicurezza aerea” come “la combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla salvaguardia dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza” (così Reg. CE n. 300/2008). L'analisi delle misure preventive contro la *security*, nonché i soggetti coinvolti, le responsabilità e tutti gli effetti civilistici e penalistici, oggetto del presente lavoro, articolato complessivamente in cinque capitoli, permetterà di approfondire tale concetto.

CAPITOLO I

LE FONTI

All'inizio del secolo scorso è sorta la necessità di fornire una regolamentazione alla materia della sicurezza aerea, priva – fino ad allora – di una specifica normativa. Prima di tale periodo, infatti, l'argomento della sicurezza non aveva destato l'attenzione dei legislatori nazionali, più attenti invece a garantire e proteggere la propria sovranità entro i confini nazionali. La nascita di un complesso di norme internazionali inerenti la navigazione aerea, in generale, e la sicurezza dell'aviazione, in particolare, ha del resto incontrato parecchi ostacoli, tra cui il riconoscimento della sovranità che ogni Stato voleva garantirsi sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio.

Allo stato attuale, e con particolare riferimento all'Italia, il sistema dell'aviazione è caratterizzato da frammentazione di responsabilità, nonché da confusione nella distribuzione delle competenze, e ciò per una sovrapposizione di leggi e norme prodotte nel tempo a livello nazionale, comunitario e internazionale, senza una precisa organizzazione sistematica, in materia civile e penale.

Infatti, la sicurezza, argomento centrale nel diritto della navigazione, non manca di norme (che come vedremo abbondano), ma occorrerebbe recepire con maggior celerità e regolarità gli standard e le raccomandazioni internazionali e verificarne costantemente l'attuazione organica. Le norme in vigore andrebbero semplificate con l'istituzione di un sistema articolato di controlli in merito alla loro applicazione uniforme negli diversi Stati¹.

¹ V. RIGGIO, *Intervento*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti*,

Nel presente capitolo si cercherà di illustrare la normativa relativa alla *security*, tentando – per quanto possibile – di creare un'armonizzazione in un quadro generato a più livelli ordinamentali.

1.1. Le fonti internazionali

Proprio per il carattere di transnazionalità che ha sempre caratterizzato il trasporto aereo, le prime fonti normative che hanno affrontato – seppur marginalmente e principalmente in materia penale – l'argomento della sicurezza aerea sono di rango internazionale.

La Comunità internazionale, a partire dagli anni '60, si è adoperata per adottare un sistema di norme incriminatrici che, oltre all'individuazione degli elementi costitutivi delle fattispecie criminose, garantissero il perseguimento dei responsabili mediante una adeguata disciplina in materia di giurisdizione, punibilità ed estradabilità.

Queste norme hanno creato la prima disciplina di base del trasporto aereo, benché nella materia penale sono state necessarie leggi nazionali di attuazione spesso sostanzialmente diverse secondo le caratteristiche dei singoli ordinamenti. Del resto, gli attentati alla sicurezza del volo si sono attuati quasi sempre con modalità tali da investire contemporaneamente gli interessi e gli ordinamenti di più Stati: Stato di bandiera dell'aeromobile, Stato al quale appartengono i passeggeri, Stato di atterraggio e di sorvolo.

Fino al 1963, nessuna Convenzione aveva preso in specifico riferimento l'aspetto della *security*. Solo la Convenzione di Ginevra sul mare aperto, entrata in vigore

problematiche giuridiche e interdisciplinari, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 09 - 13.

nel 1958 e ratificata dall'Italia con legge 8 dicembre 1961 regolava la pirateria aerea (assimilata a quella marittima), perpetrata a danni di navi o di aeromobili che si trovino in spazi non soggetti alla giurisdizione di alcuno Stato. Tuttavia tale normativa era del tutto inadeguata a rispondere ai complessi problemi di tutela della sicurezza delle comunicazioni aeree. In particolare, il comportamento criminoso doveva provenire da una nave o da un aeromobile diverso da quello che ne era vittima, mentre ora, nelle azioni di dirottamento, i dirottatori si impossessano del controllo dell'aereo sul quale sono imbarcati.

1.1.1. La Convenzione internazionale per la navigazione aerea, firmata a Parigi nel 1919

Uno dei primi interventi si rinviene nella Convenzione di Parigi del 13 ottobre 1919², alla quale hanno aderito all'incirca una quarantina di Paesi dei cinque continenti. La Convenzione non fu accettata da numerosi Stati, alcuni dei quali promossero Convenzioni alternative come la Convenzione di Madrid del 1926 (mai entrata in vigore) e la Convenzione dell'Avana del 1928.

La Convenzione di Parigi ha fissato i principi giuridici fondamentali del diritto dell'aria e ha regolato in maniera sovranazionale alcuni aspetti tecnici, operativi e organizzativi dell'aviazione, come l'immatricolazione e i certificati di navigabilità degli aeromobili, le licenze del

² La Convenzione di Parigi del 1919 è stata resa esecutiva in Italia con Regio Decreto Legge 24 dicembre 1922 n. 1878, *Piena e interna esecuzione alla convenzione, nonché al relativo protocollo addizionale, per il regolamento della navigazione aerea firmata a Parigi fra l'Italia e altri Stati*, in GU 07/05/1923 n. 107, convertito in legge 31 gennaio 1926 n. 753, in GU 14/05/1926 n. 111.

personale e le misure di sicurezza, ponendo l'attenzione sul traffico aereo come fenomeno internazionale. Questa prevedeva espressamente l'obbligatorietà degli Allegati, e stabiliva che gli emendamenti degli Allegati da "A" a "I", approvati dalla *Commission internationale de navigation aérienne* (C.I.N.A., Commissione Internazionale della navigazione aerea, sotto il controllo della Società delle Nazioni), sarebbero divenuti obbligatori senza necessità di ulteriori atti di ratifica da parte degli Stati³.

La CINA, organismo permanente, aveva il compito di ricevere le proposte di modifica della Convenzione, applicare la stessa, risolvere le relative controversie, assicurare la collaborazione tra gli Stati e adeguare con opportune modificazioni le norme della Convenzione e degli Allegati al continuo e crescente sviluppo dell'aeronautica (art. 34).

Per lo svolgimento di tali attività di carattere prettamente tecnico, la CINA si avvaleva di un Segretariato permanente con funzioni amministrative e di varie sottocommissioni di esperti con funzioni consultive.

Tuttavia, la mancata adesione alla Convenzione da parte di numerosi Stati come la Germania, la Cina e gli Stati Uniti, dovuta per lo più a motivi pratici e/o politici, limitò la portata innovativa della Convenzione stessa.

Inoltre, la questione della sicurezza veniva affrontata solo marginalmente dal momento che all'epoca non era nemmeno immaginabile il problema attuale degli atti di terrorismo o di atti dolosi volti a danneggiare il volo e il trasporto aereo nel suo complesso. Tuttavia, il Capitolo VI della Convenzione, denominato "*Trasporti vietati*" sembra anticipare la normativa comunitaria e internazionale

³ Infatti, a norma dell'art. 39 della Convenzione, gli Allegati avevano lo stesso stato della Convenzione.

(elaborata successivamente) relativa alle restrizioni dei beni da portare a bordo dell'aeromobile. L'art. 26 affermava, infatti, che *“il trasporto, per aeromobile, di esplosivi, armi e munizioni da guerra è vietato nel trasporto internazionale. Non sarà permesso ad alcun aeromobile straniero trasportare articoli di questa natura da un punto a un altro del territorio di uno stesso Stato contraente”*.

Ogni Stato contraente aveva altresì la facoltà di vietare o regolare il trasporto o l'uso di apparecchi fotografici, previa apposita comunicazione alla CINA, quest'ultima con il compito di informare gli altri Stati (art. 27). Il trasporto degli oggetti sopra riportati – secondo l'art. 28 – poteva essere sottoposto a una normativa più restrittiva nazionale, con l'obbligo per il paese di darne comunicazione alla CINA. Infine, l'art. 29 stabiliva che le restrizioni previste dall'art. 28 si applicavano indifferentemente agli aeromobili nazionali e stranieri.

Le ragioni poste alla base di queste restrizioni non sono ravvisabili nella prevenzione dei c.d. “atti di interferenza illecita” o più particolarmente negli atti illeciti a danno della *security*, bensì nella protezione degli interessi e del territorio nazionale.

In seguito, nel 1925 si istituì *Le Comité international technique d'experts juridiques aérien* (C.I.T.E.J.A., Comitato internazionale tecnico di esperti giuridici aeronautici), organo permanente ed autonomo, composto da esperti nominati dagli Stati, con il compito di studiare i diversi problemi di diritto privato inerenti alla navigazione aerea.

Il CITEJA ottenne l'adesione di parecchi Stati e promosse la stesura di importanti Convenzioni, tra cui: *i)* Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo

internazionale⁴; *ii*) Convenzione di Roma del 29 maggio 1933 per l'unificazione di alcune norme relative al sequestro conservativo degli aeromobili⁵; *iii*) Convenzione di Roma del 29 maggio 1933 sull'unificazione di alcune regole relative ai danni causati dagli aeromobili ai terzi sulla superficie⁶; *iv*) Convenzione di Bruxelles del 29 settembre 1938 per l'unificazione di alcune norme relative all'assistenza e al salvataggio degli aeromobili in mare⁷.

Prima della seconda guerra mondiale non vi erano, in ogni caso, le basi per la costruzione di una normativa internazionale omogenea e unitaria in materia di sicurezza - o più specificatamente di *security* - aeronautica.

1.1.2. La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, firmata a Chicago nel 1944

Sul finire della seconda guerra mondiale, le esigenze belliche dei paesi più potenti portarono a importanti sviluppi anche nel settore dell'aviazione civile e commerciale. L'aereo era infatti divenuto fondamentale, da

4 Convenzione di Varsavia del 1929 (resa esecutiva con legge 19 maggio 1932 n. 841), poi modificata dal Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955 (reso esecutivo in Italia con legge 30 dicembre 1962, n. 1832), dal Protocollo di Guatemala dell'8 marzo 1971 (reso esecutivo con legge 6 febbraio 1981, n. 43, ma mai entrato in vigore), e dai Protocolli di Montreal n. 1, 2, 3 e 4 del 25 settembre 1975 (resi esecutivi con legge 6 febbraio 1981, n. 43). Il c.d. Sistema di Varsavia è stato sostituito dalla recente Convenzione di Montreal del 1999.

5 Convenzione di Roma del 1933, resa esecutiva con legge 28 maggio 1936 n. 993 e in vigore dal 12 gennaio 1937.

6 Convenzione di Roma del 1933, addizionata dal Protocollo di Bruxelles del 29 settembre 1938, poi sostituita dalla Convenzione di Roma del 7 ottobre 1952.

7 Convenzione di Bruxelles del 1933, resa esecutiva con legge 30 novembre 1939, n. 2122, ma non ratificata.

un lato, per le operazioni di guerra e, dall'altro, per la necessità di coprire le rotte internazionali.

Per tali motivi e per poter meglio risolvere i problemi legati all'aviazione civile (come i conflitti commerciali e i possibili conflitti economico-giuridici), gli Stati Uniti presero l'iniziativa per la convocazione di una Conferenza Aeronautica Internazionale, che si riunì a Chicago il 1 novembre 1944 e alla quale aderirono delegazioni di 52 Stati.

Gli Stati Uniti non avevano aderito alla Convenzione di Parigi del 1919 perché quest'ultima non era in grado di garantire loro la libertà dei traffici aerei, di cui erano i principali promotori, in quanto potenza economica mondiale.

Tra gli scopi principali della Convenzione vi era quello riesaminare la disciplina giuridica del settore della navigazione aerea e dell'aviazione civile in genere, fino a quel momento frammentaria e non adatta ai nuovi problemi della società.

L'elaborazione del testo finale non fu semplice, a causa delle divergenze sorte tra Stati Uniti e Gran Bretagna. In particolare, mentre il primo Stato puntava su un regime basato sulla massima libertà dell'aria e su una assoluta indipendenza e concorrenza del traffico aereo (che potenziasse il già assoluto primato nei cieli), il secondo, con l'avvallo di molti Stati europei, era contrario ad un tale sistema, perché temeva la creazione di un grande impero commerciale americano che danneggiasse le economie degli altri Paesi.

I Paesi elaborarono e stipularono, il 7 dicembre 1944, una Convenzione sull'aviazione civile internazionale⁸,

⁸ L'Italia ha aderito alla Convenzione di Chicago con D.Lgs. 6 marzo 1948, n. 616, *Approvazione della Convenzione*

composta da 96 articoli. Precisamente, in quella data, oltre alla predetta Convenzione, vennero adottati diversi strumenti:

- Atto finale, firmato da tutti i partecipanti;
- Convenzione provvisoria sull'aviazione civile internazionale;
- Dodici progetti di Allegati tecnici alla Convenzione;
- Accordo sul transito aereo internazionale, firmato da 39 Stati;
- Accordo sui trasporti aerei internazionali, firmato da 19 Stati;

L'Atto finale raccomandava di riprendere l'attività del CITEJA, le cui funzioni vennero attribuite al nuovo organismo appositamente costituito.

La Convenzione provvisoria istituì l'Organizzazione provvisoria dell'aviazione civile internazionale (PICAO), organismo tecnico, che sarebbe stato sostituito in seguito dall'ICAO, con lo scopo di avviare il regime normativo di dettaglio che sarebbe entrato in vigore nel quadro della Convenzione stessa.

Gli Allegati tecnici costituivano (e costituiscono tuttora) un'importante forma di integrazione della Convenzione stessa, raccogliendo gli standard e le raccomandazioni. Inizialmente vennero emanati solo dodici annessi, ma in seguito aumentarono, fino al numero attuale di diciotto. Essi riguardano svariati ambiti, tra cui la sicurezza del trasporto aereo, la regolarità delle operazioni, l'efficiente erogazione dei servizi, l'uniformità dei modelli e l'organizzazione che i singoli stati devono porre in essere. Con l'Accordo sul transito dei servizi aerei internazionali

internazionale per l'aviazione civile stipulata a Chicago il 07 dicembre 1944, in Suppl. Ord. GU 08/06/1948 n. 131. La Convenzione di Chicago è in vigore in Italia dall'8 giugno 1948.

venivano sancite le prime due libertà dell'aria⁹, garantite da ciascuno Stato contraente agli aeromobili immatricolati in un altro Stato contraente. L'Italia ha aderito a tale Accordo¹⁰, dando poi disposizioni di attuazione con il d.m. 05 settembre 1984¹¹, secondo cui il sorvolo e lo scalo per scopi non commerciali di aeromobili esercitati da imprese di Stati aderenti all'Accordo sul transito sono consentiti previa notifica e l'amministrazione aeronautica ha l'obbligo di comunicare eventuali prescrizioni attinenti al coordinamento del traffico e alla sicurezza aerea.

Con l'Accordo sui trasporti aerei internazionali¹², le libertà dell'aria regolate convenzionalmente aumentavano a cinque¹³, ma tale ultimo accordo ha riscontrato poco

9 Si tratta del diritto di attraversare il proprio territorio senza atterraggi e il diritto di atterrare nel proprio territorio per scopi non commerciali (rifornimento carburante, riparazioni tecniche, ecc.).

10 L'Italia ha ratificato l'*International Air Service Transit Agreement* con legge 2 maggio 1983, n. 306, *accettazione ed esecuzione dell'accordo relativo al transito dei servizi aerei internazionali, adottato a Chicago il 7 dicembre 1944*, in GU n. 174, Suppl. Ord. del 27/06/1983.

11 Decreto del Ministro dei Trasporti 05 settembre 1984, *Disposizioni in materia di sorvoli e scali per scopi non commerciali di aeromobili stranieri operanti servizi aerei internazionali di linea e non di linea*, in GU 11/09/1984 n. 250.

12 L'*International Air Transport Agreement* non è stato ratificato dall'Italia.

13 Si tratta del diritto di sbarcare nel proprio territorio passeggeri, posta e merce imbarcati nel territorio dello Stato di immatricolazione dell'aeromobile; il diritto di imbarcare nel proprio territorio passeggeri, posta e merce destinati nel territorio dello Stato di immatricolazione dell'aeromobile; il diritto di imbarcare o sbarcare nel proprio territorio passeggeri, posta e merci destinati nel territorio o provenienti dal territorio di un altro Stato contraente, diverso dallo Stato di immatricolazione

successo poiché gli Stati hanno preferito regolare le tre ulteriori libertà mediante accordi bilaterali¹⁴.

Nel preambolo della Convenzione base sull'aviazione civile internazionale si possono ravvisare gli obiettivi principali che gli Stati volevano raggiungere e i principi condivisi. Si legge infatti: *“considerato che lo sviluppo della navigazione aerea civile internazionale può validamente contribuire a suscitare e mantenere l'amicizia e la comprensione tra le nazioni e i popoli e che, per contro, qualsiasi abuso può diventare un pericolo per la sicurezza generale; considerato che è desiderabile evitare qualsiasi attrito e sviluppare, tra le nazioni ed i popoli, questa collaborazione da cui dipende la pace universale; conseguentemente, i Governi sottoscritti, dopo aver convenuto determinati principi e accordi affinché la navigazione aerea civile internazionale possa svilupparsi in modo sicuro ed ordinato ed i servizi internazionali di trasporti aerei possano essere organizzati su una base di possibilità eguali per tutti ed esercitati in modo sano ed economico...”*.

Tale Convenzione ha codificato, anzitutto, il principio della piena sovranità degli Stati sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio ed il mare territoriale. Nello spazio aereo nazionale gli Stati hanno diritto di identificare gli aerei stranieri in volo, regolare il sorvolo per tutto il periodo in cui restano in tale spazio e interdire l'accesso ai cieli nazionali. La potestà dello Stato sorvolato, sugli aerei stranieri incontra, tuttavia, lo stesso

dell'aeromobile.

¹⁴ E' bene segnalare che all'interno dell'Unione europea i servizi aerei sono stati liberalizzati e l'accesso al traffico è garantito a tutti i vettori aerei che abbiano ottenuto una licenza di esercizio, nonché un *“certificato di operatore aereo”* (COA).

limite relativo alle navi estere nelle proprie acque territoriali: per tutti i fatti puramente interni all'aereo vige la competenza esclusiva dello Stato di bandiera.

La Convenzione di Chicago ha distinto i servizi aerei schedati da quelli non registrati, ossia i servizi di linea da quelli non di linea. I primi non possono essere esercitati senza uno speciale permesso o autorizzazione dello Stato il cui territorio è destinato ad essere sorvolato (art. 6), mentre i secondi, se svolti con finalità commerciali, sono soggetti alle norme, alle condizioni o alle limitazioni che lo Stato ritenga desiderabili. Tuttavia, resta la facoltà dello Stato sorvolato di porre ulteriori limitazioni, connesse con la sovranità esercitata che esso esercita sullo spazio aereo¹⁵.

In ogni caso, in materia di intercettazione di aeromobili che violino lo spazio aereo di uno Stato, il Protocollo di Montreal del 10 maggio 1984 ha aggiunto all'originario testo della Convenzione l'art. 3-bis, secondo cui *“ogni Stato deve astenersi dal ricorrere all'impiego delle armi contro gli aeromobili civili in volo e in caso di intercettazione la vita delle persone che si trovano a bordo degli aeromobili e la sicurezza degli aeromobili non devono essere messe in pericolo”* e *“ogni Stato, nell'esercizio della sua sovranità, ha diritto di esigere l'atterraggio, a un aeroporto designato, di un aeromobile civile che, senza autorizzazione, sorvola il suo territorio o se vi sono ragionevoli motivi per concludere che venga utilizzato per fini incompatibili con gli scopi della Convenzione [...]”*. L'art. 3-bis, definito anche come *“principio di civiltà giuridica”*, è stato inserito dall'Assemblea generale dell'ICAO, a seguito della

¹⁵ Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 93 - 96.

tragedia del volo KAL 007¹⁶.

Come si è già precisato, la Convenzione ha altresì istituito l'Organizzazione per l'Aviazione civile internazionale¹⁷, divenuta poi una istituzione specializzata dell'ONU, dotata di personalità giuridica internazionale, “*composta di un'assemblea, di un Consiglio e di tutti gli altri organi che potrebbero rendersi necessari*” (art. 43), con svariati compiti, che saranno oggetto di successivo approfondimento. Le norme sono emanate dall'ICAO sotto forma di: *i) norme uniformi (standards); ii) sistemi pratici (Recommended Practices)*; insieme denominati con l'acronimo SARPs ex art. 54, lett. *l)* della Convenzione

Le SARPs trovano la loro applicabilità pratica nelle Istruzioni e nelle Indicazioni, emanate dal Consiglio, contenute nelle Pubblicazioni Tecniche, quali sono i Manuali, le Circolari e le PANS (“*Procedures for Air Navigation Services*”).

Con l'adesione alla Convenzione gli Stati si sono impegnati “*prestare il proprio concorso per raggiungere il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nelle norme, nei procedimenti e nei metodi di organizzazione relativi ali aeromobili, al personale, alle aviolinee ed ai servizi ausiliari, laddove tale uniformità faciliterebbe e migliorerebbe la navigazione aerea*” (art. 37).

Tale uniformità si sarebbe potuta anche raggiungere attraverso le azioni dei vari Stati *motu proprio*, ma, in considerazione dell'elevato numero dei contraenti, il

¹⁶ Il volo KAL 007 era un aereo civile della Compagnia aerea Korean Air Lines abbattuto apparentemente per errore dall'aeronautica sovietica nel 1983, causando 269 vittime. Il Boeing era in servizio regolare da Anchorage (Alaska) a Seoul (Corea del Sud).

¹⁷ Il sito internet dell'ICAO è www.icao.org.

raggiungimento dell'obiettivo sarebbe stato chiaramente molto improbabile, ed è per questo motivo che è stato previsto che l'ICAO adotti e, se necessario, modifichi gli standards internazionali ed i sistemi pratici e le procedure raccomandate nelle materie già determinate in sede di conferenza con quelle che si dimostrino di volta in volta opportune.

All'epoca dell'elaborazione della Convenzione di Chicago non era ipotizzabile lo specifico problema della sicurezza contro gli atti di terrorismo, come oggi viene intesa a seguito sia della crescita del trasporto aereo commerciale, sia dell'aumento di attentati. Nei primi anni di sviluppo dell'aviazione civile, gli episodi di pericolo per il trasporto aereo erano semplicemente legati a comportamenti di indisciplina dei passeggeri, che non avevano intenzione di impadronirsi dell'aereo utilizzandolo come arma contro la comunità civile. Ora, invece, la disciplina in materia di *security* tende a prevenire tutti quegli atti illeciti commessi a danno dei passeggeri e dell'aviazione civile in generale, con lo scopo di creare tramite l'aeromobile l'evento più disastroso possibile.

Tuttavia, l'art. 35 della Convenzione stessa, riprendendo quanto precedentemente previsto dalla Convenzione di Parigi, stabiliva alcune limitazioni concernenti la natura del carico in ottica di sicurezza della spedizione. Vi si legge, infatti, che *“a) le munizioni e il materiale bellico non possono essere trasportati all'interno del territorio di uno Stato contraente, o sopra di esso, a bordo di un aeromobile adibito alla navigazione aerea internazionale, salvo il consenso di detto Stato ... b) Ogni Stato contraente si riserva il diritto, per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza, di regolare o di vietare il trasporto, nel suo territorio o al di sopra di esso, di altri oggetti oltre a quelli*

indicati nel paragrafo a), purché nessuna distinzione sia fatta a questo proposito tra gli aeromobili nazionali adibiti alla navigazione aerea internazionale e quelli di altri Stati adibiti ai medesimi scopi, e purché, inoltre, non sia imposta alcuna limitazione tale da intralciare il trasporto e l'uso, a bordo di aeromobili, degli apparecchi indispensabili all'esercizio e alla navigazione dei medesimi, come pure alla sicurezza del personale di bordo o dei passeggeri.”

Il successivo articolo concede la possibilità agli Stati contraenti di vietare o regolare l'uso di apparecchi fotografici a bordo degli aeromobili che sorvolano il territorio.

Nella medesima ottica va collocata anche la disciplina in materia di sorvolo e atterraggio di aeromobili di Stato e di impiego di velivoli senza guida di pilota, di cui all'art. 8, che contiene il divieto di attraversamento dello spazio aereo di ciascuno Stato, salvo sua specifica autorizzazione. E' inoltre rilevante l'art. 25 della Convenzione, che prevede il generale obbligo per gli Stati contraenti di adottare tutte le misure possibili per prestare assistenza agli aeromobili in difficoltà. Ogni Stato deve altresì consentire l'adozione di ogni misura opportuna all' esercente o alle Autorità dello Stato nel quale l'aeromobile è immatricolato, prendendo tutte le misure di assistenza richieste dalle circostanze. Non sembra dubitabile che nella nozione di “*aircraft in distress*” vada ricompreso anche l'aeromobile che si trovi in difficoltà in conseguenza di atti terroristici¹⁸.

¹⁸ M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano,

Occorre infine considerare che le ipotesi di dirottamento aereo per un atto terroristico incidono anche sulla prevenzione delle collisioni e sull'espletamento dell'attività necessaria ad assicurare la regolare circolazione, materia espressamente ricompresa nell'elenco di cui all'art. 37 della Convenzione.

Più in generale è agevole rilevare che la materia della *security* rientra perfettamente negli obiettivi dell'ICAO, diretto a “*garantire lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile internazionale nel mondo intero*”.

Il successivo intensificarsi degli atti illeciti contro l'aviazione civile ha spinto la Comunità internazionale a concentrarsi maggiormente sul problema della sicurezza nel trasporto aereo, non solo per l'elaborazione di azioni di repressione per le ipotesi di dirottamento, ma anche per la creazione di una politica di prevenzione che impedisca il compimento di atti illeciti. In tal senso, è stato elaborato l'Annesso XVII, oggetto del successivo paragrafo.

1.1.3. L'Annesso XVII sulla salvaguardia contro gli atti di interferenza illecita

Gli Allegati tecnici alla Convenzione di Chicago rappresentavano e rappresentano tuttora una importante forma di integrazione della Convenzione. Sono documenti che vanno a costituire la regolamentazione tecnico-giuridica dell'ICAO e sono volti a uniformare norme e procedure al fine di assicurare uno sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile internazionale. Inizialmente si adottarono solo dodici Annessi, ma nel corso degli anni sono aumentati fino a diciotto in base alle esigenze e alle problematiche che di volta in volta si presentavano.

Negli anni settanta una serie di attacchi alla navigazione

2005, pag. 60.

aerea indusse il Consiglio ICAO a intraprendere una fitta attività per la regolamentazione del sistema della sicurezza aeronautica. L'obiettivo di questa iniziativa consisteva nell'elaborazione di un atto normativo di carattere internazionale che disciplinasse in via definitiva la materia, che fino ad allora era stata oggetto solo di frammentari interventi.

Durante l'Assemblea generale straordinaria del giugno 1970, convocata su iniziativa della Confederazione Elvetica, venne auspicata l'adozione di un annesso in materia di *security*. Il Consiglio ICAO adottò una risoluzione che affidava ad una propria sottocommissione il compito di elaborare un atto multilaterale condiviso dal maggior numero di Stati possibile. Dopo svariati tentativi, solo il 22 marzo 1974 (con efficacia dal 27 febbraio 1975) si giunse all'elaborazione dell'Annesso XVII¹⁹, denominato "*Safeguarding International Civil Aviation Act of Unlawful Interference*", che costituisce ancora oggi il cuore della disciplina relativa all'adozione di sistemi di sicurezza a bordo degli aeromobili e all'interno degli aeroporti, rivolti alla tutela dei passeggeri, dell'equipaggio, del personale di terra e di quanti si trovino nelle aree aeroportuali.

E' stato inoltre predisposto il "*Security Manual for Safeguarding Against Act of Unlawful Interference*" (doc. 8973²⁰, la cui diffusione è riservata) per fornire i dettagli

19 Pubblicato ora in sei lingue: arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo.

20 La settima edizione del Documento è composta da cinque volumi: *National Organization and Administration, Recruitment, Selection and Training, Airport Security, Organization, Programme and Design Requirements, Airport Security, Organization, Programme and Design Requirements, Crisis Management and Response to Acts of Unlawful Interference*.

agli Stati e ai vettori allo scopo per creare o implementare i loro programmi di sicurezza²¹.

Ogni Stato è quindi tenuto: *a)* a predisporre un'organizzazione di mezzi e persone e un Programma nazionale di sicurezza, da sottoporre a costante aggiornamento in relazione alle verifiche del livello di possibile minaccia esistente sul territorio tenendo anche conto della situazione internazionale; *b)* indicare un'Autorità competente a vigilare sull'adozione di tutte le misure previste dal programma stesso²².

L'Autorità ha il compito di adottare provvedimenti volti al controllo degli accessi, realizzando sistemi di identificazione, di restrizione nell'accesso a zone sensibili, di controllo delle persone e degli oggetti introdotti nella struttura aeroportuale, di controllo dei velivoli, oltre a misure dirette a rendere impossibile l'accesso alla zona riservata all'equipaggio, di controllo dei bagagli e dei passeggeri, di controllo degli spostamenti dei passeggeri

21 Lo schema tipo di sicurezza nazionale dell'aviazione civile, così come predisposto dall'Appendice 1 del manual prevede a carico delle gestioni aeroportuali l'espletamento delle seguenti attività: *a)* stabilire ed eseguire un programma di sicurezza presentando in dettaglio le diverse misure in vigore sull'aeroporto in conformità col PNS; *b)* nominare un capo della sicurezza aeroportuale, incaricato del coordinamento e della messa in opera delle disposizioni specifiche del Programma di sicurezza dell'aeroporto; *c)* provvedere alla nomina di un comitato aeroportuale di sicurezza, in conformità alle prescrizioni del programma nazionale; *d)* provvedere all'adeguamento continuo delle infrastrutture aeroportuali alle esigenze di sicurezza dell'aviazione civile attraverso la concezione e costruzione di nuove installazioni o la modifica di quelle già esistenti.

22 Cfr. F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 528 - 529.

all'interno dell'aeroporto, ecc...

Questo Allegato è stato oggetto di revisione e ad oggi (dopo le modifiche del 2006) si compone di sei capitoli così individuati:

1. **Definizioni:** vengono definiti i luoghi e i mezzi del mondo aeronautico, connessi con la materia della *security*. E' utile riportare le più importanti definizioni: *Aircraft security check* (“*An inspection of the interior of an aircraft to which passengers may have had access and an inspection of the hold for the purposes of discovering suspicious objects, weapons, explosives or other dangerous devices, articles and substances*”); *Disruptive passenger* (“*A passenger who fails to respect the rules of conduct at an airport or on board an aircraft or to follow the instructions of the airport staff or crew members and thereby disturbs the good order and discipline at an airport or on board the aircraft*”); *Security control* (“*A means by which the introduction of weapons, explosives or other dangerous devices, articles or substances which may be used to commit an act of unlawful interference can be prevented*”); vengono inoltre individuate alcuni esempi di *act of unlawful interference*, come *unlawful seizure of aircraft in flight or on the ground, hostage taking on board aircraft or on aerodromes; forcible intrusion on board an aircraft, at an airport or on the premises of an aeronautical facility, ecc...*;

2. **Principi generali:** vengono indicati gli obiettivi che l'Annesso si prefigge, sottolineando la primaria importanza dell'incolumità dei passeggeri, degli equipaggi e del personale di terra, che dovranno ricevere tutela nell'eventualità in cui venga commesso un atto illecito contro l'aviazione. Vengono formulate diverse raccomandazioni, in base alle quali ogni Stato dovrebbe promuovere la ricerca e lo sviluppo degli strumenti di

prevenzione che tengano in considerazione gli “*Human Factor principles*”.

3. Organizzazione: Viene affidato agli Stati contraenti il compito di adottare un Programma di sicurezza per l'aviazione civile: gli stessi Stati dovranno poi individuare, nell'ambito dell'amministrazione, una Autorità competente per lo sviluppo e il mantenimento del programma stesso. Va però sottolineato che la tutela della sicurezza, affidata agli Stati, deve coinvolgere tutti gli operatori del settore, tra cui principalmente vettori e operatori aeroportuali. Ogni Stato contraente deve richiedere ad ogni aeroporto di stabilire, mantenere e implementare un programma di sicurezza aeroportuale e deve garantire che una autorità presso ogni aeroporto sia responsabile per il coordinamento delle implementazioni dei controlli di sicurezza. Anche ogni “*air transport operator*” deve munirsi di un proprio Programma di sicurezza. Ogni Stato deve altresì garantire che il personale addetto alla sicurezza sia soggetto a precedenti controlli e procedure di selezione e abbia le competenze richieste. L'impegno di ogni Stato sarà diretto anche allo svolgimento di test, indagini e ispezioni dirette a verificare il livello della qualità. Si sottolinea la necessità che l'amministrazione pubblica determini in cosa consista un adeguato programma di sicurezza aeroportuale tale da soddisfare i bisogni dell'aviazione civile internazionale. L'autorità competente dovrà promuovere la creazione di un Comitato di Sicurezza aeroportuale composto da tutte le parti interessate, che fornisca informazioni circa gli sviluppi delle misure di protezione di ciascun aeroporto. Ai giorni d'oggi, infatti, la progettazione e la costruzione dei nuovi aeroporti non può non tener conto delle necessità legate all'aspetto della sicurezza, intesa nella duplice accezione di *safety* e *security*. Viene altresì formulata una importante

raccomandazione da parte dell'ICAO, secondo la quale gli Stati contraenti dovrebbero rivedere costantemente i livelli di minaccia terroristica contro il territorio (sicuramente il rispetto di queste regole avrebbe innalzato i livelli di sicurezza ed evitato alcuni evidenti segnali di pericolo che hanno portato a eventi drammatici come quello dell'11 settembre 2001). Gli Stati contraenti vengono esortati a collaborare con gli altri Stati firmatari: la collaborazione è elemento fondamentale per sviluppare programmi di sicurezza che abbiano una reale portata internazionale, partendo da un semplice scambio di informazioni per una completa armonizzazione dei sistemi. Di fatto, alcune previsioni dell'Allegato XVII sono solo anticipazioni di quello che il legislatore comunitario elaborerà successivamente.

4. Misure preventive di sicurezza: Il capitolo si divide in sette parti, tutte dirette a prevenire la commissione di atti di interferenza illecita e la prima delle quali denominata "*Obiettivi*". La seconda parte è denominata "*Misure relative ai controlli di accesso*" e si riferisce alle restrizioni di accesso all'area sterile dell'aeroporto, in cui possono entrarvi solo persone o veicoli muniti di autorizzazione o a passeggeri con titolo di viaggio e documenti validi. La terza parte, denominata "*Misure relative all'aeromobile*", stabilisce, tra l'altro, che i passeggeri dei voli commerciali, dopo lo sbarco, non dovrebbero lasciare beni a bordo dell'aeromobile e ogni Stato deve fare in modo che ogni vettore adotti le misure adeguate per evitare che durante il volo i passeggeri entrino nella zona dell'aeromobile riservata all'equipaggio. La quarta parte è connessa alle "*Misure relative ai passeggeri e ai loro bagagli a mano*": ogni passeggero e il proprio bagaglio devono essere controllati prima dell'imbarco, a meno che questi controlli siano stati effettuati precedentemente nell'aerostazione di

origine; i passeggeri in transito e i loro bagagli devono altresì essere protetti da interferenze illecite.

La quinta parte stabilisce che i bagagli da stiva devono essere controllati prima di essere caricati sull'aeromobile e devono essere protetti da atti di interferenza illecita dal punto di accettazione fino all'imbarco sull'aeromobile; i vettori commerciali non possono trasportare il bagaglio di passeggeri che non sono a bordo, a meno che lo stesso non sia identificato come "*unaccompanied*"²³.

Il sesto capitolo, relativo al cargo e alle merci, prevede che i controlli di sicurezza siano applicati anche al cargo, alla posta e agli altri beni prima di essere imbarcati, così come il catering e i beni diretti alla vendita durante il volo.

L'ultima parte prevede le "*Misure relative a speciali categorie di passeggeri*": ogni Stato deve prevedere tutti gli accorgimenti per i potenziali passeggeri pericolosi che devono essere trasportati per procedimenti giudiziari o amministrativi e ogni vettore deve prevedere misure e procedure nel proprio Programma di sicurezza, anche relativamente al trasporto di armi a bordo. Il comandante deve essere informato della presenza di queste tipologie di passeggeri.

Vi sono inoltre una serie di raccomandazioni, tra cui: *i)* gli Stati dovrebbero predisporre adeguati servizi di sicurezza con l'obiettivo di prevenire ed impedire ogni possibile atto illecito; *ii)* le misure di sicurezza e le procedure applicate negli aeroporti dovrebbero essere tali da non causare ritardi o penalizzare i viaggiatori; *iii)* dovrebbero essere prese tutte le precauzioni per prevenire l'accesso agli aeromobili da parte di persone non autorizzate; *iv)* dovrebbero essere prese adeguate misure per il controllo

23 Sull'applicazione di questa disposizione nell'ordinamento italiano, si veda in seguito.

dei passeggeri in trasferimento o in transito e del loro bagaglio a mano; v) per gli aeromobili destinati al trasporto passeggeri dovrebbero essere adottate adeguate misure per la protezione delle merci, dei bagagli, della posta e dei magazzini, nonché dei mezzi destinati al trasporto del carico, allo scopo di eliminare, per quanto possibile, atti di sabotaggio; vi) gli aeromobili possibile oggetto di atti illeciti dovrebbero essere sottoposti, prima del decollo, ad ispezione interna ed esterna, allo scopo di localizzare armi o altri ordigni pericolosi.

Vi è infine un paragrafo dedicato ai “*Servizi di sicurezza aeroportuale*”, in cui l’ICAO consiglia - tra l’altro - ispezioni periodiche degli impianti e invita a controllare eventuali soggetti sospetti. Il servizio di sicurezza dovrà porre in atto ogni possibile accorgimento per assicurare che misure e procedure siano adottate e rispettate allo scopo di prevenire ogni tipo di atto illecito.

5. Gestione delle risposte agli atti di interferenza illecita: gli Stati contraenti devono stabilire misure per salvaguardare gli aeromobili dagli atti di interferenza illecita quando sono ancora a terra o provvedere a informare le autorità aeroportuali dei paesi di destinazione. Le misure necessarie devono essere adottate quando un aeromobile è soggetto a un atto di interferenza illecita, se lo stesso è ancora a terra o in volo. Tra dette misure bisogna considerare ogni tipo di aiuto alla navigazione, compreso eventualmente il permesso di atterrare; inoltre, ogni Stato deve comunicare le informazioni sul volo a tutte le Autorità coinvolte e agli aeroporti di presunta destinazione.

Quando un aeromobile soggetto a un atto di interferenza illecita è atterrato nel territorio di uno Stato, sono previste comunicazioni allo Stato di nazionalità del vettore, di registro dell’aeromobile e di nazionalità dei passeggeri. Gli

Stati sono invitati a cooperare tra loro per garantire la sicurezza degli operatori commerciali e per la gestione di un attacco terroristico.

6. Informazioni e relazioni: gli Stati firmatari sono tenuti a fornire la massima assistenza all'aeromobile che si trova ad essere oggetto di atti di interferenza illecita; lo Stato coinvolto dovrà raccogliere informazioni (rotta, destinazione, ecc...) da fornire agli Stati verso cui l'aeromobile è diretto, al fine di attuare in tempo azioni appropriate di salvaguardia lungo la rotta e all'aeroporto di (presunta) destinazione.

Già negli anni settanta è evidente l'intenzione degli Stati contraenti di limitare le attività illecite contro l'aviazione civile. Molti precetti o raccomandazioni rivestono una viva attualità, soprattutto tenendo conto dell'aspetto della collaborazione tra gli Stati per fronteggiare un nemico comune e creare un sistema di sicurezza integrato.

Si prevede peraltro che anche le Compagnie aeree adottino un programma di sicurezza, seguendo le linee applicative dettate dal *Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful interference*²⁴.

Il tema della sicurezza ha concentrato l'attenzione della Comunità internazionale soprattutto dopo i tragici attacchi dell'11 settembre 2001, che hanno indotto gli Stati membri dell'ICAO ad apportare alcuni emendamenti all'Annesso XVII, stabilendo nuove disposizioni più severe per la salvaguardia dell'aeromobile, degli aeroporti, dei passeggeri e del trasporto aereo nel suo complesso.

La materia, infatti, necessita di una continua revisione e aggiornamento sia dal punto di vista giuridico che tecnico. L'introduzione di queste norme ha previsto l'effettuazione

24 ICAO doc. 8973/6, si tratta di un documento dalla diffusione riservata.

di ispezioni all'interno dell'aereo e della stiva su tutti i voli internazionali e controlli severi nelle zone dell'aeroporto in cui i passeggeri possono avere accesso. Ogni Stato deve inoltre adottare misure idonee ad impedire che durante il volo le persone non autorizzate accedano alla cabina di pilotaggio. E' prevista anche la possibilità di svolgere indagini sull'identità di tutte le persone che possono accedere alle c.d. "aree sterili"²⁵ dell'aerostazione.

Immediatamente dopo gli attentati dell'11 settembre, durante la 33° Assemblea dell'ICAO, si è anche sottolineato l'obbligo, a carico degli Stati, di effettuare particolari controlli di sicurezza in relazione a specifici voli e destinazioni, allorquando gli Stati ne facciano richiesta, ricordando, ancora una volta, l'importanza della collaborazione e dello scambio di informazioni relativamente ai programmi di sicurezza nazionali. In quella sede si è discusso sulla necessità che gli Stati scambino informazioni e che intervengano nel settore del trasporto aereo per risollevare la crisi generata dai noti attacchi²⁶.

Sul punto è bene ribadire l'importanza della collaborazione tra gli Stati non solo per la prevenzione di un atto illecito o per lo scambio di informazioni, ma soprattutto per la gestione di una situazione di emergenza. Come si è potuto verificare nel mese di aprile 2010 (quando l'eruzione di un vulcano islandese ha paralizzato

25 Per "area sterile" si intende l'area lato volo di un aeroporto il cui accesso è controllato e limitato per ragioni di sicurezza. Tale area generalmente comprende anche tutte le aree di partenza dei passeggeri tra le postazioni di controllo di sicurezza e l'aeromobile, le rampe e le aree di smistamento bagagli.

26 R. ABEYRATNE, *The Events of 11 September 2001 – ICAO's response to the Security and Insurance crises*, in *Air & Space Law*, 2002, vol. XXVII/6, 406 -420.

il traffico aereo di un buon numero di aeroporti europei, circostanza che vedeva coinvolta la sicurezza dell'aviazione nella sua accezione di *safety*), la gestione di una situazione di emergenza a livello internazionale deve essere gestita con la cooperazione delle avioilinee, gli Stati e le Autorità competenti.

1.1.4. La tematica della *security* negli altri Annessi alla Convenzione di Chicago

Come detto, l'Annesso XVII disciplina la sicurezza dell'aviazione contro gli atti di interferenza illecita. Tuttavia, altre disposizioni sia pure in maniera non sistematica in materia di *security* sono contenute anche in altri Annessi.

Nell'Annesso II (*Rules of the air*) si prevede, al capitolo 3, che un aeromobile soggetto a un atto di interferenza illecita è tenuto a darne comunicazione immediata alla *Air traffic service Unit*, informando di eventuali circostanze e deviazioni dall'originario piano di volo. E' prevista anche una specifica procedura da applicare quando non è possibile identificare l'atto di interferenza illecita cui l'aeromobile è soggetto.

Nell'Annesso VI (*Operation of aircraft*) vi è un capitolo denominato "*Security*", in cui è previsto che ogni vettore deve garantire una procedura da seguire per la ricerca di una bomba in caso di sospetto sabotaggio o per la ricerca di armi, esplosivi o altri strumenti pericolosi. Ogni vettore deve assicurare che tutto il personale sia istruito per minimizzare le conseguenze di un eventuale atto di interferenza illecita, ad esempio per la determinazione dei rischi, la comunicazione e il coordinamento dell'equipaggio, la comprensione del comportamento dei terroristi.

In caso di atto di interferenza illecita, il Comandante deve

redigere senza ritardo un rapporto per l'autorità locale designata.

L'Annesso VIII (*Airworthiness of Aircraft*) contiene qualche norma sulla struttura tecnica degli aeromobili per fronteggiare il rischio che vi sia una bomba a bordo.

L'Annesso IX (*Facilitation*) prevede che per l'accesso all'aeromobile gli Stati devono fare in modo di garantire il controllo dei passeggeri e dell'equipaggio prima della partenza.

L'Annesso X (*Aeronautical Telecommunication*), nel Volume IV (*Surveillance Radar and collision avoidance Systems*) stabilisce il codice delle telecomunicazioni aeronautiche quando un aeromobile è in emergenza o è soggetto a un atto di interferenza illecita.

L'Annesso XI (*Air Traffic services*) prevede che i competenti enti di assistenza alla navigazione aerea devono dare massima assistenza, considerazione e priorità a ogni aeromobile che sia in stato di emergenza o sia soggetto a un atto di interferenza illecita.

L'Annesso XIII (*Aircraft Accident and Incident Investigation*) prevede che se, nel caso di un'investigazione, sorgesse anche il sospetto che l'episodio sia attribuibile a un atto di interferenza illecita, l'autorità investigativa deve darne immediata comunicazione per assicurare che ne siano informate le autorità di sicurezza della navigazione aerea.

L'Annesso XIV (*Aerodromes*) afferma che deve essere individuata un'area di parcheggio per un aeromobile per cui è accertato o c'è il sospetto di essere soggetto a un atto di interferenza illecita o che per altra ragione necessita isolamento dalle normali attività dell'aerostazione. Vi è altresì un capitolo per la programmazione di un piano di emergenza dell'aerodromo, con l'obiettivo di minimizzare gli effetti di un'emergenza, in particolare

salvare vite umane e mantenere regolari le operazioni dell'aeromobile.

L'Annesso XVIII (*The safe transport of dangerous goods by air*) stabilisce che ogni Stato contraente deve prendere tutte le misure per raggiungere le previsioni contenute nel *Technical Instructions for the safe Transport of dangerous Goods by air*, e successive modifiche (Doc. 9284) approvate periodicamente in conformità con le procedure stabilite dal Consiglio dell'ICAO.

1.1.5. Il recepimento degli Annessi ICAO nell'ordinamento italiano

Il problema del recepimento degli Allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano non ha trovato una soluzione univoca e chiara, tenendo conto che gli Stati contraenti sono tenuti a recepire nei propri ordinamenti nazionali ogni misura predisposta dall'ICAO superando gli eventuali impedimenti esistenti nel sistema normativo nazionale. Il settore dell'aviazione civile e, in particolare, della sicurezza, necessiterebbe invece di una effettiva uniformità essendo per sua natura influenzato dal contesto transnazionale.

La questione è sorta per il fatto che gli Annessi tecnici non costituiscono parte integrante della Convenzione, non essendo stati adottati contestualmente alla Convenzione di Chicago del 1944²⁷ e la normativa italiana di ratifica si è limitata a recepire unicamente il testo del Trattato. Diversamente era avvenuto con la Convenzione di Parigi del 1929, ora abrogata, poiché lo strumento di ratifica aveva recepito sia il testo della Convenzione che gli

²⁷ Il primo Annesso (*Personnel Licensing*) è stato adottato solo il 14 aprile 1948 e, nei giorni successivi, sono stati adottati gli Annessi I e II.

Allegati, elaborati nella stessa occasione²⁸.

Ai sensi dell'art. 90 della Convenzione di Chicago, gli Allegati sono adottati dal Consiglio a maggioranza dei due terzi, in una riunione convocata a tale scopo, e sono in seguito sottoposti dal Consiglio a ciascuno degli Stati contraenti. Tali Allegati e gli emendamenti alle loro disposizioni avranno effetto entro tre mesi dalla loro notificazione agli Stati o da una data ulteriore fissata dal Consiglio, che avvertirà immediatamente gli Stati dell'entrata in vigore di ogni Allegato o di ogni emendamento. Bisogna quindi chiedersi quale valore giuridico hanno sul piano internazionale gli Allegati, non potendo essere evidentemente equiparati alle disposizioni della Convenzione. L'entrata in vigore degli Allegati sul piano internazionale determina un obbligo per gli Stati di adottare i provvedimenti necessari alla loro applicazione. Pertanto, pur in assenza di una sanzione per la mancata osservanza, in realtà gli stessi costituiscono - a mio avviso - una fonte di diritto internazionale.

Bisogna però aggiungere che gli Standards e gli Allegati rappresentano i requisiti minimi ritenuti sufficienti per garantire la sicurezza, con l'auspicabile conseguenza che nella fase di recepimento all'interno di uno Stato contraente, alcune delle norme possano essere rafforzate semmai in un senso più rigoroso in ordine ai profili di sicurezza.

In ogni caso, ogni Stato, qualora ritenga di non potersi

²⁸ Cfr. G. ROMANELLI – M. COMENALE PINTO, *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Studi in onore di Antonio Lefebvre d'Ovidio*, II, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 1043 ss; B. FRANCHI, *Lo stato di recepimento degli allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Il nuovo diritto aeronautico, in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 15.

attenere in tutto alle norme o ai procedimenti internazionali e di non poter conformare completamente i suoi regolamenti o metodi alle norme ed ai procedimenti internazionali emendati, o reputi necessario adottare regole o metodi che differiscano da quelli introdotti in base a una norma internazionale, dovrà dare immediata notifica all'ICAO delle differenze esistenti (art 38). Tale facoltà di deroga, condizionata alla notifica, riconosciuta con riferimento ai soli standards internazionali, può essere fatta valere nei soli casi di comprovata impossibilità oggettiva di conformarsi all'annesso o perlomeno di opportunità di applicare una regolamentazione parzialmente difforme²⁹ auspicabilmente – come detto – in senso più restrittivo.

La Convenzione prevede che gli Stati contraenti sono tenuti a recepire nei propri ordinamenti nazionali ogni misura predisposta dall'ICAO e, dunque, ogni Allegato, superando ogni impedimento esistente nel sistema normativo interno.

Il legislatore italiano ha tendenzialmente considerato gli allegati stessi una fonte primaria di normazione della navigazione aerea: molti di questi, infatti, riguardano proprio il settore prioritario della sicurezza³⁰. L'attenzione posta al profilo della sicurezza è ravvisabile anche nel fatto che nel nostro ordinamento viene prevista una specie di corsia preferenziale per il recepimento degli allegati che attengono alla sicurezza: così infatti è stato disposto in un

²⁹ Per un approfondimento, cfr F. PELLEGRINO, *Sull'applicabilità dell'Annesso 13 ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 805 - 830.

³⁰ C. MEDINA, *I profili di safety*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 34.

“Atto di indirizzo” adottato il 23 maggio 2002³¹ dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *“tutte le norme ICAO afferenti alla sicurezza del volo sono da considerarsi cogenti per tutti gli operatori del trasporto aereo entro trenta giorni dalla loro comunicazione ufficiale, mentre le norme ICAO non direttamente afferenti la sicurezza del volo, dovranno essere esaminate dall’ENAC che è tenuta ad attivare le procedure per recepirle nell’ordinamento, allorché compatibili con la legislazione vigente e comunicare all’ICAO quelle che non possono essere recepite per incompatibilità”*.

Fatta questa breve premessa, occorre ora valutare le modalità di applicazione degli Annessi negli ordinamenti interni e in particolare in quello italiano, in mancanza di una espressa disposizione internazionale.

Vi è sul punto chi ha sostenuto l’operatività immediata e diretta sia degli annessi tecnici che delle successive modifiche, in virtù della clausola di adattamento automatico al diritto internazionale *ex art. 10 Cost.*, trattandosi di norme internazionali di comportamento generalmente riconosciute. Tuttavia, non si può prescindere dal fatto che tale principio costituzionale valga solo per le norme di diritto consuetudinario e non per il diritto pattizio.

Gli Allegati tecnici non possono che ritenersi norme pattizie, essendo elaborati e adottati da un organismo internazionale in virtù dei poteri che gli sono conferiti dalla Convenzione. Si deve pertanto escludere l’attuazione

³¹ Decreto Ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 23 maggio 2002, n. 23516, *Recepimento dell’Annesso ICAO n. 14 “Aerodromi”, terza edizione del luglio 1999 e successivi emendamenti*, in GU 13/06/2002 n. 137.

automatica degli Allegati nell'ordinamento italiano³².

Diversamente si sarebbe potuto ritenere se le stesse norme fossero state contenute in regolamenti comunitari, come vedremo oltre.

Per dare ingresso nel nostro ordinamento italiano delle disposizioni previste dagli Allegati tecnici, è dunque necessario l'intervento del legislatore con i normali strumenti di produzione giuridica.

Prima di giungere al sistema attualmente in vigore, vi sono stati vari passaggi legislativi, che è bene brevemente riportare.

Originariamente era stata emanata una legge delega³³ che affermava che “*potranno essere resi esecutivi gli Allegati tecnici alla Convenzione per l'aviazione civile internazionale ... e i relativi emendamenti*”, conferendo quindi al Governo, *ex art. 76 Cost.*, la facoltà di rendere esecutivi, entro tre anni, i suddetti allegati attraverso l'emanazione di decreti legislativi. Tuttavia, tale strumento è stato ritenuto poco adatto in considerazione delle continue modifiche che il testo avrebbe subito e, quindi, il Governo non si avvalse di questa facoltà, non esercitando la delega nel termine.

In seguito, la legge n. 141/1963³⁴ sanciva il passaggio dell'aviazione civile nazionale dalla competenza del

³² Cfr. F. PELLEGRINO, *Op. cit.*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 818 ss.

³³ Legge 29 gennaio 1957, n. 24, *Delega per l'approvazione degli allegati tecnici alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile, conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944*, in GU 04/03/1957, n. 58

³⁴ Legge 30 gennaio 1963, n. 141, *Modifica della denominazione del Ministero dei trasporti in Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile ed istituzione dell'Ispettorato generale dell'aviazione civile presso il suddetto Ministero*, in GU 07/03/1963 n. 64.

Ministero della Difesa al Ministero dei trasporti, che assumeva la denominazione “dei trasporti e dell’aviazione civile” con l’istituzione dell’Ispettorato dell’aviazione civile, cui veniva preposto un Direttore generale. Al Ministero venivano quindi devoluti tutti i compiti e le attribuzioni esercitati dal Ministero della Difesa in materia di aviazione civile, nonché tutte le competenze già attribuite dal Codice della navigazione al Ministero dell’aeronautica. Tuttavia, questa situazione statica contrastava con la continua evoluzione della normativa internazionale compresa negli emendamenti agli Annessi tecnici.

Intorno agli anni ‘70, in occasione dell’elaborazione del regolamento per la navigazione aerea, si tentò di dare attuazione ai principi generali degli Allegati, non essendo questi soggetti a modifiche nel tempo. La normativa tecnica, al contrario, individuando le modalità e gli strumenti per il raggiungimento delle finalità previste nell’allegato stesso, era soggetta a periodiche modifiche. Ma questa strada non venne seguita.

Successivamente, la legge n. 213/1983³⁵ ha fissato l’*iter* da seguire per il recepimento degli Annessi ICAO, secondo un procedimento che prevedeva la fase – in un primo momento – di recepimento dei principi generali contenuti negli Allegati tramite l’emanazione di un Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, con

³⁵ Legge 13 maggio 1983, n. 213, *Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea*, in GU 24/05/19 n. 140. Vedi GAETA, *Le recenti modifiche al codice della navigazione in materia di aviazione civile*, in *Foro it.*, 1984, V, pag. 165.

l'indicazione di determinati criteri direttivi³⁶, nelle materie elencate nell'art. 687 cod. nav., II comma (vecchio testo). Il comma successivo di detto articolo indicava l'elenco di materie, tra cui, al n. 12, la “*sicurezza del volo e degli aerodromi*”.

Infine, il Ministro dei trasporti e della navigazione è stato autorizzato a emanare, con propri decreti, le conseguenti disposizioni tecniche concernenti le materia indicate nell'art. 687 stesso.

Alla luce della predetta legge, è stato inizialmente emanato il DPR 4 luglio 1985, n. 461³⁷ (seguito da una serie di norme interne) che ha fissato i “*criteri direttivi*” e le modalità di emanazione dei successivi decreti del Ministero dei trasporti, per attuare le disposizioni tecniche concernenti le materie della Convenzione e degli Allegati tecnici.

Sul punto, come rilevato dal Tar Lombardia, “*l'art. 687 cod. nav., come novellato dalla l. 13 maggio 1983, n. 213,*

³⁶ La legge specifica i seguenti criteri: a) uniformità di normativa con la regolamentazione internazionale, tenendo conto della disciplina vigente nei vari stati; b) considerazione dell'attuale assetto delle componenti dell'intero settore del trasporto aereo; c) possibilità di prevedere periodi transitori di adeguamento tecnico e organizzativo; d) rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico interno e dei limiti derivanti dall'ordine pubblico internazionale. La legge dispone che la medesima procedura di ricezione nell'ordinamento interno venga adottato per le direttive comunitarie riguardanti la materia dell'aviazione civile.

³⁷ DPR 4 luglio 1985, n. 461, *Recepimento nell'ordinamento interno dei principi generali contenuti negli allegati alla convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (Chicago, 7 dicembre 1944), ai sensi dell'art. 687 del codice della navigazione così come integrato dall'art. 1 della Legge 13 marzo 1983, n. 213*, in GU del 05/09/1985 n. 209.

prevede, per il recepimento nell'ordinamento statale dei principi della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1984 in materia di licenze del personale aeronautico civile, l'adozione di atti regolamentari"³⁸.

L'art. 19 del DPR citato contemplava l'adozione da parte delle autorità competenti di tutte le misure necessarie a garantire l'incolumità, la regolarità e l'efficienza dell'aviazione civile nei confronti degli atti illeciti contro la sua sicurezza, tenendo conto delle previsioni dell'Annesso XVII.

Basti qui ricordare - ad esempio - che il D.M. 29 gennaio 1999, n. 85, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza, nella premessa, cita l'art. 19 DPR n. 461/1985 relativo al recepimento nell'ordinamento interno dei principi generali dell'Annesso XVII.

L'opera di recepimento degli Annessi è sempre stata alquanto complessa, tanto che il testo normativo istitutivo dell'ENAC³⁹ ha riconosciuto all'Ente - all'art. 2, comma 1, lett. A) - il generale potere di "*regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché tenuta dei registri e degli albi nelle materia di competenza*", all'interno del quale si può ricondurre l'attività di attuazione tecnica degli Annessi ICAO.

Inoltre, all'art. 13 della predetta legge, si è prevista la nomina di una commissione ministeriale di studio (istituita poi con DM 19 novembre 1998, n. 118-T) col compito di provvedere al recepimento della normativa tecnica ICAO, apportando anche le necessarie modifiche al codice della

³⁸ TAR Lombardia, Brescia, 29 novembre 1990, n. 1257, in T.A.R., 1991, I, 179.

³⁹ D.Lgs. 25 luglio 1997, n. 250, *Istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.)*, in GU del 31/07/1997 n. 177.

navigazione. Per meglio comprendere la funzione di questa commissione, bisogna considerare che l'art. 1 del DPR n. 461/1985 prevedeva che le disposizioni definite come norme⁴⁰ (cioè gli standards internazionali) sarebbero state introdotte nell'ordinamento nazionale con carattere cogente, mentre le pratiche raccomandate⁴¹ potranno essere introdotte nell'ordinamento con carattere cogente solo ove se ne ravvisi la necessità; altrimenti saranno mantenute come tali e quindi avranno natura di mere raccomandazioni, discrezionalmente adottate a seconda delle esigenze, delle circostanze effettive e contingenti, delle possibilità tecniche ed economiche di attuazione e delle scale prioritarie di intervento nel settore. Il compito della Commissione sarebbe stato quindi quello di esaminare la normativa tecnica ICAO, al fine di valutare l'impossibilità di conformarsi a singoli standards internazionali o di individuare quelle pratiche raccomandate che possano conquistare il rango di norme cogenti nel nostro ordinamento.

Tutte le norme adottate dall'ICAO, anche se non recepite nell'ordinamento italiano, possono servire per interpretare correttamente la normativa di una determinata materia. Infatti, è bene ricordare una pronuncia del Tribunale di Genova⁴² secondo cui: “*Nel valutare le misure poste in*

40 Si tratta di specificazioni concernenti le caratteristiche fisiche, la struttura, i materiali, le prestazioni, il personale e le procedure la cui applicazione uniforme è considerata necessaria ai fini della sicurezza o della regolarità del trasporto aereo internazionale e alle quali gli Stati contraenti si conformano in applicazione delle disposizioni della Convenzione di Chicago.

41 Si tratta quelle specificazioni la cui applicazione è considerata auspicabile e alle quali gli Stati si sforzano di aderire.

42 Tribunale Genova, 05 ottobre 2001, in *Danno e resp.*, 2002, pag. 160, con nota di DELLA CASA.

essere dal gestore aeroportuale per garantire la sicurezza dello scalo, l'interprete può fare riferimento ai parametri elaborati dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.), sebbene le raccomandazioni che li contengano non siano state attuate nell'ordinamento italiano”.

Con la legge n. 166/2002⁴³, all'art. 26, I comma, è stato previsto il recepimento in via amministrativa degli Annessi ICAO, basandosi sui seguenti criteri:

- il recepimento avviene preminentemente mediante l'emanazione di regolamenti tecnici da parte dell'ENAC, anche a prescindere dalla riforma del Codice della navigazione che all'epoca era in corso alla Camera;
- per le rimanenti previsioni va individuato il tipo di atto amministrativo adeguato allo scopo ed il soggetto avente titolo alla sua adozione;
- le disposizioni legislative in contrasto con i contenuti di requisiti regolamentari o atti amministrativi che recepiscono equivalenti previsioni contenute negli Annessi ICAO possono essere abrogate con atti regolamentari da parte del Governo; si autorizzava quindi il Governo a modificare, con regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma II, della legge n. 400/1988 ed in attuazione dei principi del DPR n. 461/1985 le disposizioni di legge incompatibili con quelle oggetto di recepimento.

Successivamente, l'ENAC ha dato inizio all'emanazione di regolamenti tecnici per dare attuazione alla normativa internazionale, stabilendo anche gli ambiti di applicazione

⁴³ Legge 01 agosto 2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*, in Suppl. ordinario n. 158 alla GU del 03/08/2002, n. 181.

di essa. Qualora l'ENAC ravvisi l'impossibilità di procedere mediante regolamenti tecnici, verranno individuati gli atti amministrativi necessari a completare la trasposizione degli Annessi nel sistema nazionale e i soggetti competenti alla loro emanazione.

L'ENAC risulta altresì competente a verificare la compatibilità tra il sistema normativo nazionale e i requisiti regolamentari adottati; al Governo residua il compito di eliminare eventuali incompatibilità riscontrate⁴⁴.

L'Italia ha poi dato specifica attuazione alla disposizione 4.3.1 dell'Annesso XVII della Convenzione di Chicago tramite il Decreto ministeriale 311/1992⁴⁵, con il quale si è stabilito che *“non è consentito ai vettori aerei che assicurano collegamenti nazionali, internazionali, di linea e non di linea, negli aeroporti italiani, di trasportare sui propri aeromobili i bagagli registrati appartenenti a passeggeri che risultano accettati ma non presenti a bordo, senza che i predetti bagagli siano stati sottoposti a controlli di sicurezza”*. In via d'eccezione, potrà essere imbarcato un bagaglio registrato appartenente a un passeggero accettato ma non presente a bordo, solo se sottoposto a diverse e specifiche misure di sicurezza, come radiogenamento, ispezione manuale e esame esplosivi. Infine, la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione⁴⁶ ha modificato l'art. 690, il quale ora afferma

44 A. MASUTTI, *Il Diritto Aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 38 - 39.

45 Decreto Ministeriale 5 marzo 1992, n. 311, *Regolamento concernente il recepimento della norma 4.3.1 (ex 5.1.4) dell'annesso 17 alla convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale, in tema di controlli di sicurezza sui bagagli trasportati*, in GU del 12/06/1992 n. 137.

46 D.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, *Revisione della parte aeronautica*

che “*al recepimento degli Annessi della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, resa esecutiva con decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616 ... si provvede in via amministrativa per le single materie sulla base dei principi generali stabiliti, in attuazione di norme legislative, dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, anche mediante l’emanazione di regolamenti tecnici dell’ENAC. Con le stesse modalità di cui al primo comma si provvede all’adozione delle norme di adeguamento alle eventuali modifiche degli annessi e al recepimento dell’ulteriore normativa tecnica applicativa degli stessi, nonché delle disposizioni tecniche attuative contenute nei manuali e negli altri documenti ufficiali collegati con gli Annessi...*”

1.1.6. La Convenzione di Tokyo del 1963 sui reati commessi a bordo dell’aeromobile

Davanti ai primi casi di pirateria aerea e alle azioni penali contro i colpevoli, sia i vettori che gli Stati si sono trovati impreparati, poiché ogni paese faceva riferimento a norme penali e procedimenti di differente natura e applicabilità, con conseguenti difficoltà di armonizzazione dei vari sistemi legislativi.

Intense attività diplomatiche, stimolate principalmente dall’ONU, hanno determinato, sulla fine degli anni sessanta, la nascita di tre Convenzioni che, nel loro insieme, rappresentano ancora oggi le uniche normative

del codice della navigazione, a norma dell’art. 2 della Legge 9 novembre 2004, n. 265, in G.U. n. 131 del 8 giugno 2005 – Suppl. Ord. n. 106 e d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, in GU n. 88 del 14 aprile 2006.

internazionali in tema di prevenzione e repressione degli atti di pirateria aerea e di sabotaggio.

Negli anni '50 un caso coinvolse gli Stati Uniti: a bordo del volo Puerto Rico – New York prese atto una rissa, alimentata dall'alcool assunto dai passeggeri, nel corso della quale un passeggero indisciplinato colpì e ferì un altro passeggero, il capitano e un'assistente di volo. L'Autorità giudiziaria americana non poté condannarlo perché la legge penale americana non si estendeva ai reati commessi a bordo di un aeromobile: la mancanza di giurisdizione rappresentava un vero problema, soprattutto per i paesi di *common law*. Per ovviare a tale inconveniente, in sede internazionale venne quindi elaborata la Convenzione di Tokyo del 1963, sui reati ed alcuni atti commessi a bordo dell'aeromobile.

E' stata firmata il 14 settembre 1963 a Tokyo e ratificata dall'Italia con legge n. 468/1967⁴⁷, entrando in vigore nel marzo del 1974.

Questa Convenzione, nelle intenzioni originarie, non doveva rivolgersi unicamente agli atti di "pirateria aerea", bensì doveva indirizzarsi verso tutte quelle infrazioni (tra cui *in primis* il dirottamento) che si verificano a bordo degli aeromobili commerciali durante il volo, fatta eccezione per gli aeromobili militari, doganali o di Polizia. La Convenzione disciplina sia i poteri conferiti al comandante al fine di contrastare gli atti di pirateria aerea, sia le regole relative alla giurisdizione degli Stati firmatari in materia di reati ed atti illeciti commessi a bordo degli aeromobili.

⁴⁷ Legge 11 giugno 1967, n. 468, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa alle infrazioni e determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili, firmata a Tokyo il 14 settembre 1963*, in GU del 01/07/1967 n. 163.

Questa regolamentazione introduce un'importante novità, stabilendo che la giurisdizione sui fatti che avvengono all'interno dell'aeromobile deve essere affidata allo Stato presso il quale è registrato l'aereo (art. 3), perdendo quindi importanza il luogo dove si viene a trovare il velivolo. La Convenzione non esclude un'altra giurisdizione esercitata in accordo con la legge nazionale di uno Stato contraente che non sia quello di registrazione. Questo Stato non può intervenire per i fatti commessi a bordo dell'aeromobile in volo, tranne che nei seguenti casi: *i)* l'offesa ha effetto nel territorio di tale Stato; *ii)* l'offesa è stata commessa da o contro un cittadino o un residente in tale Stato; *iii)* l'offesa è contro la sicurezza di tale Stato; *iv)* l'offesa consiste in una violazione di regole relative al volo e alla manovra dell'aeromobile applicate in tale Stato; *v)* l'esercizio della giurisdizione è necessario per garantire l'osservanza di obblighi assunti da tale Stato con accordi internazionali.

La Convenzione prevede che tutti gli Stati firmatari prendano appropriate misure per ristabilire il controllo a bordo dell'aeromobile, qualora lo stesso venga violato da atti illeciti di qualsiasi natura, così da garantire l'incolumità dei passeggeri e permettere, quindi, il proseguo del viaggio.

Il comandante, ai sensi dell'art. 6, ove abbia fondato motivo di ritenere che una persona abbia commesso o stia per commettere a bordo durante il volo, un reato o una degli atti indicati dall'art. 1, comma 1, ha la facoltà di attuare nei suoi confronti le misure, anche coercitive, ritenute idonee al fine di tutelare la sicurezza della comunità viaggiante. Il comandante dell'aeromobile potrà essere assistito e delegare l'esecuzione di tali provvedimenti agli altri membri dell'equipaggio, potendo altresì autorizzare i passeggeri a trattenere chiunque sia stato arrestato dal comandante.

Può quindi imporre sotto la propria responsabilità misure anche restrittive, se necessario per proteggere la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o dei beni, per mantenere ordine e disciplina a bordo, per consentire di consegnare la persona alla competente autorità e per farlo sbarcare. E se un passeggero viene sottoposto a restrizione, di ciò il comandante deve darne immediata comunicazione all'Autorità dello Stato di atterraggio.

Nella Convenzione vi è altresì una norma di garanzia di esonero di responsabilità nel caso di azione esperita a causa di sospetti rivelatisi infondati e ciò per garantire al comandante un'autonomia decisionale non vincolata dal timore di possibili conseguenze che influenzerebbero negativamente la valutazione del rischio per la sicurezza.

Oltre ai poteri coercitivi, il comandante ha anche la facoltà di far sbarcare o di negare l'imbarco alla persona che si ritenga abbia compiuto o possa compiere un atto di interferenza illecita⁴⁸.

Problema non risolto rimane, però, quello dell'estradizione, poiché può accadere che lo Stato presso il quale l'aereo è atterrato si rifiuti, per qualsiasi ragione, di estradare i soggetti che hanno commesso l'infrazione a bordo. La Convenzione, relativamente alla materia dell'estradizione, non crea obblighi in capo agli Stati; pare quindi vanificata almeno parzialmente la regola secondo cui i fatti delittuosi vengano giudicati dallo Stato di registrazione dell'aeromobile.

Lo scopo della Convenzione era e resta, d'altra parte, quello di consentire, a seguito del compimento di atti di dirottamento, un immediato ripristino dell'ordine a bordo; il problema di assicurare il responsabile alla giustizia

48 Cfr. R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 308 - 310.

rimaneva, almeno in quell'epoca, secondario.

La Convenzione di Tokyo rappresenta in ogni caso un passo avanti rispetto alla legislazione precedente e costituisce una base dalla quale nasceranno più complete convenzioni relative ai profili sanzionatori e preventivi in materia di atti illeciti.

1.1.7. La Convenzione dell'Aja del 1970 sulla repressione della cattura illecita di aeromobile

L'ICAO, qualche anno dopo la precitata Convenzione, promuoveva, sulla spinta del numero di dirottamenti verificatisi in quegli anni, la firma di una nuova Convenzione (Convenzione dell'Aja) recante la disciplina della repressione della cattura illecita di aeromobile⁴⁹.

Quest'ultima, firmata il 16 dicembre 1970, introduceva importanti novità proprio in quelle materie che, pur trattate nella Convenzione di Tokyo, avevano lasciato lacune e destato qualche perplessità (ad esempio l'estradizione e l'integrazione dei diversi sistemi di diritto penale).

Come si è rilevato, secondo la precedente Convenzione, infatti, in caso di atto illecito commesso a bordo dell'aeromobile, la giurisdizione sarebbe spettata allo Stato di registrazione del velivolo. Ma la mancanza di un obbligo di estradizione non permetteva di rispettare tale principio e lasciava che i responsabili di gravi attentati alla navigazione potessero godere di zone franche, garantendosi l'impunità.

Inoltre, la precedente Convenzione non stabiliva quali atti

⁴⁹ Legge 22 ottobre 1973, n. 906, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, adottata a L'Aja il 16 dicembre 1970 e della Convenzione per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile firmata a Montreal il 23 settembre 1971*, in G.U. dell'11/01/1974 n. 010.

illeciti commessi a bordo costituissero un crimine, facendo invece riferimento ai vari sistemi di diritto penale, diversi da Stato a Stato, determinando incertezza sulla individuazione dei comportamenti integranti la fattispecie di reato.

La Convenzione dell'Aja, che non si applica agli aeromobili di polizia o di dogana, affronta e risolve in parte questi problemi. *In primis*, definisce l'illecita cattura di aeromobile, affermando, all'art. 1, che tale ipotesi si verifica ogniqualvolta *“a bordo di un aereo in volo una persona illecitamente o con violenza o minaccia di violenza s'impadronisce di tale aeromobile o ne esercita il controllo o tenta di commettere uno di tali atti”*. Conseguentemente, ne deriva l'obbligo per gli Stati di prevederlo come un reato grave sanzionato con pene severe, anche nella forma del tentativo.

Uno dei maggiori limiti all'operatività della Convenzione dell'Aja deriva dall'applicazione della stessa soltanto agli atti compiuti durante il periodo di volo, intendendosi per tale il periodo intercorrente tra il momento in cui tutte le porte esterne sono chiuse dopo l'imbarco, fino al momento in cui tali porte si aprono per lo sbarco.

Sono, dunque, esclusi gli atti di interferenza illecita verificatisi a terra e gli attentati perpetrati a bordo di un aereo nei confronti di un altro. Inoltre, la Convenzione si applica solo se il luogo di atterraggio o di decollo sono situati fuori dal territorio dello Stato di registrazione dell'aeromobile.

Al contrario, la tutela della sicurezza della navigazione aerea non può che essere garantita da norme che si applicano anche nel tempo in cui si svolgono tutte le operazioni strumentali al trasporto aereo, tempo in cui spesso si verificano attentati per nulla dissimili, quanto alle finalità e alla pericolosità, a quelli perpetrati durante il

volo.

La particolarità di tale Convenzione, più evoluta rispetto alla precedente, è rappresentata dalle norme dettate in tema di competenza giurisdizionale.

Sul punto, l'art. 4 stabilisce che *“ogni Stato contraente deve adottare le misure necessarie per stabilire la sua giurisdizione sui reati e ogni altro atto di violenza contro passeggeri o equipaggio commesso dal presunto colpevole, nei seguenti casi: a) quando l'offesa è commessa a bordo di un aeromobile registrato in quello Stato; b) quando l'aeromobile a bordo del quale l'offesa è commessa atterra nel suo territorio con il presunto colpevole ancora a bordo; c) quando l'offesa è commessa a bordo di un aeromobile noleggiato senza equipaggio a un soggetto che ha la sua sede principale o la sua residenza principale in tale Stato”*.

La Convenzione stabilisce l'obbligo per gli Stati contraenti di recepire la regola dell'estradiabilità dei responsabili dell'illecito (art. 8): viene così eliminata quell'area di impunità che deriva dalla diversità degli ordinamenti penalistici in vigore, risolvendosi definitivamente l'annosa questione della competenza giurisdizionale.

L'art. 12 stabilisce che la disputa tra due o più Stati contraenti concernente l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione non può essere oggetto di negoziato, ma deve essere risolta con arbitrato. Se entro sei mesi dalla data di richiesta dell'arbitrato le parti non sono in grado di accordarsi sull'organizzazione dello stesso, ciascuna di esse può rivolgersi alla Corte Internazionale di Giustizia.

Nonostante alcune lacune e aspetti nebulosi, bisogna riconoscere che grazie all'efficacia di questa Convenzione, si è registrata una diminuzione degli atti illeciti contro l'aviazione civile.

1.1.8. La Convenzione di Montreal del 1971 sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile

La Convenzione di Montreal, firmata il 23 settembre 1971⁵⁰, si riferisce alla repressione degli atti illeciti compiuti, anche negli aeroporti, contro la sicurezza dell'aviazione civile e intende abbracciare un fenomeno più ampio della cattura illecita di aeromobile, fondando il presupposto di operatività nel concetto di atto illecito d'interferenza contro l'aviazione civile nel suo complesso.

Con quest'ultima Convenzione vi è un completamento della disciplina, la quale – nonostante i numerosi interventi – non prevedeva nulla riguardo agli aspetti relativi alla sicurezza dell'aeromobile in aeroporto. La Convenzione di Montreal cerca di porre rimedio alle mancanze e alle lacune delle precedenti Convenzioni. Infatti, a fronte di una diminuzione del numero dei dirottamenti in volo corrispondeva un aumento degli atti di sabotaggio nell'area aeroportuale.

Pertanto, viene affermata l'illiceità non solo dei comportamenti che possono compromettere la sicurezza a bordo degli aeromobili, ma anche di tutti quegli atti idonei a danneggiare il velivolo e renderlo inadatto al volo. E' ricompreso, infatti, il concetto di aeromobile sia "*in flight*" sia "*in service*"; infatti "*Aircraft is considered to be in service from the beginning of the preflight preparation of the aircraft by ground personnel or by the crew from a specific period until twenty-four hours after the landing.*

⁵⁰ Legge 22 ottobre 1973, n. 906, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, adottata a L'Aja il 16 dicembre 1970 e della Convenzione per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile firmata a Montreal il 23 settembre 1971*, in GU dell'11/01/1974 n. 010.

The period of the service, shall, in any event, extend for the entire period during which the aircraft is in flight”.

L'articolo 1 allarga l'area di tutela anche sotto il profilo della descrizione della fattispecie sanzionata, prevedendo che “*ogni persona commette un reato se intenzionalmente e illecitamente:*

a) compie un atto di violenza contro una persona a bordo di un aeromobile in volo se questo atto è diretto a danneggiare la sicurezza dell'aeromobile;

b) distrugge un aeromobile in servizio o lo danneggia tanto da renderlo incapace a volare o da mettere a repentaglio la sua sicurezza;

c) posiziona in un aeromobile in servizio un congegno o una sostanza che è in grado di distruggere l'aeromobile o di danneggiarlo in modo tale da renderlo incapace al volo o da mettere a repentaglio la sicurezza;

d) distrugge o danneggia i sistemi di navigazione o interferisce con le loro operazioni, se l'atto è diretto a mettere a repentaglio la sicurezza dell'aeromobile;

e) comunica informazioni che sa essere false;”

La Convenzione di Montreal non riesce comunque a fornire una tutela completa contro gli attentati alla sicurezza del trasporto aereo. Ciò non solo per la limitazione di alcuni illeciti al “periodo di volo” e per l'incerta nozione del “periodo di servizio”, ma soprattutto perché non contiene nessuna norma di carattere residuale che consenta di coprire tutti quei fatti che, pur mettendo in pericolo i passeggeri e il personale addetto alla spedizione aerea, non rientrano nella predetta casistica. Questa lacuna sembra giustificata dalle resistenze dei singoli Stati ad accettare una normativa internazionale di ampio respiro che limitasse la propria competenza giurisdizionale su quegli illeciti commessi a terra nelle strutture aeroportuali, che si realizzano quindi interamente nel territorio di uno

Stato⁵¹.

Sulla base di questa e delle precedenti due Convenzioni, la IATA (*International Air Transport Association*) stabilì, d'intesa con le Compagnie aeree aderenti e con gli Stati cui esse appartenevano, un "pacchetto" di misure di sicurezza che andavano applicate in tutti gli aeroporti internazionali. Malgrado si trattasse di una semplice "raccomandazione" non vincolante, le adesioni furono totali e ancora oggi, queste otto regole rappresentano il c.d. "*Minimum Security Standard*".

Le principali direttive della IATA si possono così sintetizzare:

Gli Stati dovranno assicurare che:

1. sia costituita un'area sterile per l'imbarco di tutti i voli. I passeggeri e i loro bagagli a mano siano controllati prima di accedere a questa area. Tutte le altre persone che accedono a questa area, oltre che controllate, devono essere sottoposte alle misure di sicurezza.
2. gli Agenti di polizia eseguano pattugliamenti entro l'area aeroportuale e siano pronti ad intervenire in caso di azioni delittuose.
3. le aree di parcheggio degli aeromobili siano adeguatamente controllate, protette e ben illuminate.

Le fonti internazionali sopra analizzate hanno avuto effettivamente conseguenze positive sul settore dell'aviazione civile. Infatti, come ha specificato il Comitato Economico e Sociale, "*tra il 1970 e il 1999, benché il numero di passeggeri sia quadruplicato e il numero di voli sia raddoppiato, gli atti che mettono a rischio la sicurezza dell'aviazione sono scesi da 100 a 6 e*

51 F. OLIVA, *Sicurezza della navigazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990.

*il numero delle vittime da 92 a 0*⁵².

Solo negli anni successivi, e in particolare dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre, la Comunità internazionale ha preso coscienza della sussistente forte pericolosità dell'aviazione civile perché qualsiasi aereo può essere dirottato alla partenza da un qualsiasi aeroporto e potenzialmente usato come una bomba contro qualsiasi città che si trovi sulla sua rotta.

1.1.9. La Convenzione di Strasburgo del 1977 sulla repressione del terrorismo

Vi è infine da aggiungere un'ultima Convenzione, stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1977, denominata "*Convenzione europea per la repressione del terrorismo*"⁵³. In comune con le precedenti Convenzioni vi è lo scopo di favorire la collaborazione giudiziaria tra i vari Stati, favorendo l'extradizione degli autori di reati che, invocando a loro giustificazione motivi politici, hanno recato grave danno alla comunità internazionale e all'aviazione civile.

In particolare, l'art. 1 della legge di ratifica prevede che "*ai fini dell'extradizione tra gli Stati contraenti, nessuno dei seguenti reati verrà considerato come reato politico o reato connesso a un reato politico, o reato ispirato da ragioni politiche: a) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione*

⁵² Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*", in GU C 048 del 21/02/2002, pag. 70.

⁵³ Ratificata in Italia con legge 26 novembre 1985, n. 719, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo il 27 gennaio 1977*, in Suppl. Ord. GU 12/12/1985 n. 292.

dell'illecita cattura di un aeromobile, firmata all'Aja il 16 dicembre 1970; b) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione di atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971; c) un reato grave che comporta un attentato alla vita, alla integrità fisica o alla libertà di persone che godono di protezione internazionale, ivi inclusi gli agenti diplomatici; d) un reato che comporta un rapimento, la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario; e) un reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche, o plichi o pacchi contenenti esplosivi ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone; f) un tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati che precedono o la partecipazione in veste di coautore o complice di una persona che commette o tenta di commettere un tale reato”.

L'Italia, nel ratificare la suddetta convenzione, ha espresso una riserva secondo cui rifiuterà l'extradizione per qualsiasi reato sopra elencato che sia da considerarsi politico nel rispetto della Costituzione italiana (art. 2 legge di ratifica).

Questa riserva ha destato (e desta tuttora) qualche perplessità, posto che l'attuale concezione di un reato di terrorismo è strettamente legata alla politica internazionale e alle relazioni tra i paesi. Il legislatore italiano non ha voluto rinunciare a tale margine di valutazione, né avrebbe potuto farlo senza violare gli art. 10, ultimo comma, e 26, ultimo comma, Cost.

La Convenzione esclude l'attribuzione di qualifica di reato politico a quelle violazioni che mettono in pericolo la vita delle persone e più in generale a tutte le violazioni poste in essere contro quelli che sono gli accordi volti a debellare la pirateria aerea.

Ogni Stato contraente, nel cui territorio viene scoperta una persona sospettata di aver commesso un reato di cui all'art. 1 e che abbia ricevuto una richiesta di estradizione, dovrà, se non estradi tale persona, sottoporre il caso, senza alcuna eccezione e senza indebiti indugi, alle proprie autorità competenti affinché avviano il procedimento penale. Si auspica una piena collaborazione tra gli Stati relativamente a questioni penali connesse ai procedimenti per i reati sopra indicati: tuttavia, uno Stato potrà rifiutarsi di fornire assistenza ove lo Stato richiesto abbia fondati motivi di ritenere che la richiesta sia stata fatta allo scopo di processare o punire una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità o credo politico.

La Convenzione ha efficacia per tutti gli Stati contraenti membri del Consiglio d'Europa e cesserà di avere effetto qualora lo stesso si ritiri dal Consiglio d'Europa o cessi di esserne membro.

1.2. Le Fonti comunitarie

La Comunità europea negli ultimi decenni è intervenuta in maniera determinante nel settore del trasporto aereo e delle attività ad esso connesse. La volontà di integrazione dei vari sistemi aeronautici presenti in Europa ha contribuito a garantire una maggiore uniformità nella gestione del traffico aereo; questo è avvenuto non tanto con la creazione di un diritto comunitario uniforme, ma dando vita a standard minimi che devono essere rispettati da tutti i paesi membri.

Il tema della *security*, da sempre oggetto di interventi statali e tema sempre più approfondito dal 2001, ha coinvolto il legislatore comunitario, che ha inteso garantire a tutti i soggetti e ai beni coinvolti nel settore elevati livelli di sicurezza, con l'obiettivo principale di attuare utili misure al fine di prevenire atti di interferenza illecita

nell'aviazione civile fornendo allo stesso tempo, la base per l'interpretazione (e una specifica e uniforme applicazione) dell'Annesso XVII.

1.2.1. Il Regolamento CE n. 2320/2002 e successive modifiche sull'istituzione di norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile

Al fine di garantire un elevato livello di sicurezza all'interno degli aeroporti situati in territorio comunitario, la Comunità europea ha emanato una serie di regolamenti diretti principalmente all'intensificazione dei controlli nelle zone sensibili, al controllo dei passeggeri e dei bagagli ed al continuo aggiornamento formativo del personale di terra e di volo.

Il Reg. CE n. 2320/2002⁵⁴, anche se ora abrogato e sostituito da una normativa che verrà analizzata al termine del presente paragrafo, rappresenta il punto di partenza di una svolta normativa all'interno dei Paesi membri.

L'analisi della materia deve necessariamente partire da questo primo testo normativo.

Tale intervento voleva in qualche modo garantire l'applicazione uniforme della disciplina internazionale precedentemente analizzata e del Documento 30 dell'ECAC, che si analizzerà in seguito, anche all'interno degli Stati membri. Originariamente, le misure di sicurezza erano oggetto di disciplina da parte dei singoli Stati membri e pertanto la Commissione ha voluto tutelare con misure più opportune la sicurezza, omogeneizzando e innalzando i livelli di sicurezza globale per prevenire e

⁵⁴ Regolamento CE n. 2320/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*, in GU n. L 355/1 del 30/12/2002, pag. 1-21.

combattere gli atti di interferenza illecita.

La sicurezza degli aeroporti riveste – secondo il legislatore comunitario - carattere prioritario (soprattutto dopo il settembre del 2001) perché costituisce uno dei più importanti filtri contro i soggetti intenzionati a compiere atti di interferenza illecita.

A seguito degli attentati dell'11 settembre, il Consiglio "Trasporti" dell'Unione europea ha convocato una riunione straordinaria il 14 settembre 2001. La Commissione e i Ministri dei Trasporti degli Stati membri hanno sottolineato la necessità dell'introduzione di norme fondamentali per la prevenzione di atti illeciti diretti contro l'aviazione civile, contenute nel Documento 30 della Conferenza europea dell'aviazione civile. Il Consiglio europeo, riunito in sessione straordinaria il 21 settembre, ha chiesto al Consiglio "Trasporti" di adottare, nella sessione del 15 ottobre, *“le misure necessarie a rafforzare la sicurezza dei trasporti aerei”*. Inoltre, il Comitato Economico e Sociale, nel suo parere⁵⁵, ha affermato che *“sarebbe opportuno promuovere e adottare quanto più rapidamente possibile una legislazione che si occupi della sicurezza a bordo”*.

Il 10 ottobre 2001 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento, che è stata infine trasposta nel regolamento n. 2320 emanato il 16 dicembre 2002 con procedura di codecisione, entrato in vigore il 19 gennaio 2003.

L'attenzione al terrorismo e alla sicurezza nel settore dell'aviazione civile rappresentava infatti un obiettivo

⁵⁵ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla *“Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile”*, in GU C 048 del 21/02/2002, pag. 70.

prioritario, come si evince dal primo Considerando del Regolamento: *“il terrorismo rappresenta una delle più gravi minacce per gli ideali di democrazia e libertà e per i valori della pace, che sono il fondamento stesso dell’Unione europea”*.

Uno degli obiettivi del Regolamento è infatti la creazione di un sistema completo ed omogeneo, poiché alcune fonti internazionali, come la Convenzione di Chicago e l’Annesso XVII, non hanno trovato la medesima interpretazione e applicazione nei vari sistemi legislativi, a discapito della sicurezza aeronautica nel suo complesso.

Nell’art. 2 vi si trova la definizione di “sicurezza aerea”, individuata nella *“combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla salvaguardia dell’aviazione civile da atti di interferenza illecita”*.

A tal proposito, ogni Stato membro è tenuto ad adottare un programma nazionale per la sicurezza dell’aviazione civile (entro tre mesi dall’entrata in vigore del regolamento stesso), nonché un programma per il controllo della qualità e per la formazione. Inoltre, ogni Stato deve designare una autorità competente responsabile del coordinamento e del controllo dell’attuazione del programma stesso, con la facoltà di istituire misure più severe di quelle previste nel Regolamento, ma nel rispetto del diritto comunitario, comunicando però alla Commissione la natura di tali misure.

Le severe misure di sicurezza sono correlate allo stato di rischio esistente nelle aree aeroportuali, rischio che non dipende solo dal fenomeno terroristico, ma anche da ogni azione dolosa contro la sicurezza dell’aviazione civile. Le misure di sicurezza devono essere in continua evoluzione e sarebbe quantomeno opportuno prevedere forme di studio (giuridico e tecnologico) per la repressione e la prevenzione di atti criminali. La strumentazione tecnica,

come quella recentemente introdotta per i controlli di sicurezza, il *body scanner*, può continuamente porre ostacoli al passeggero-terrorista che intenda approfittare delle carenze logistiche e strutturali delle aree aeroportuali. Per quanto concerne il contenuto dell'Allegato al Regolamento, si deve segnalare che lo stesso è diviso in 13 parti, ognuna delle quali prevede delle disposizioni in uno specifico settore, ad eccezione della prima, in cui troviamo le "definizioni".

Tra le definizioni che rivestono maggior importanza, mi preme evidenziarne alcune, che riporto qui di seguito:

- *Area lato volo*: l'area di manovra di un aeroporto, i terreni e gli edifici adiacenti, o parte di essi.
- *Area lato città*: l'area di un aeroporto che non è lato volo e comprende tutte le aree pubbliche.
- *Area sterile*: l'area lato volo di un aeroporto, il cui accesso è controllato per garantire la sicurezza dell'aviazione civile. Tale area comprende, di norma, anche tutte le aree di partenza passeggeri tra le postazioni di controllo di sicurezza e l'aeromobile, le rampe, le aree di trattamento bagagli, i magazzini merci, i centri postali e i locali dell'area lato volo per le pulizie e il vettovagliamento degli aeromobili.
- *Controlli di sicurezza*: sistemi che consentono di impedire l'introduzione di articoli vietati.
- *Articolo vietato*: oggetto che può essere utilizzato per commettere un atto di interferenza illecita e che non è stato debitamente dichiarato e assoggettato alle leggi e ai regolamenti vigenti. Un elenco degli articoli vietati figura nell'appendice.

Al punto 2, denominato *Sicurezza degli aeroporti*, si stabiliscono le procedure e i comportamenti che devono essere adottati dal personale autorizzato ad accedere alle

aree sterili dell'aeroporto, zone in cui sono richieste rigide misure preventive e precauzionali di sicurezza. In particolare, si prevede che vi sia un controllo continuo per l'accesso dall'area lato città all'area lato volo, in modo che nessuna persona sprovvista di autorizzazione possa accedervi e che nelle aree sterili o negli aeromobili non possano essere introdotti articoli vietati. Tutto il personale, compreso l'equipaggio di volo, deve essere sottoposto a controllo prima di poter accedere all'area sterile, controllo del tutto simile a quello da effettuare sui passeggeri e sui loro bagagli a mano.

Il punto 3, in materia di *Sicurezza degli aeromobili*, stabilisce le procedure da seguire per l'effettuazione dei controlli ai velivoli in servizio e non; ciascun aeromobile in servizio deve essere sorvegliato in maniera sufficiente da non permettere l'accesso a soggetti estranei.

Una certa importanza riveste il punto 4, denominato "*Passeggeri e bagaglio a mano*". I passeggeri in partenza o in transito che non siano stati sottoposti precedentemente ai controlli di sicurezza secondo le norme fissate dallo stesso regolamento, devono essere sottoposti a ispezione manuale o a controllo mediante portale magnetico per la rilevazione dei metalli (WTMD – *Walk-Through Metal Detection*). L'ispezione manuale deve essere altresì effettuata su tutti i passeggeri che fanno scattare l'allarme e l'ispezione continua anche a campione nei confronti dei passeggeri che non fanno scattare l'allarme.

L'Allegato stabilisce anche che i passeggeri in partenza che non sono ancora stati sottoposti a controlli non devono avere contatti con i passeggeri in arrivo o in transito che potrebbero non essere stati sottoposti ai dovuti controlli di sicurezza. I controlli devono essere effettuati anche sui bagagli a mano che i passeggeri intendono introdurre nell'area sterile. Tali controlli devono tenere in debito

conto l'esigenza di rapidità che il trasporto aereo garantisce ai passeggeri, oltre all'inviolabilità della privacy, aspetto di cui si parlerà in un successivo capitolo. Anche i bagagli da stiva, sia accompagnati che senza passeggero, devono essere sottoposti a particolari controlli. In particolare si segnala che tutti i bagagli devono essere muniti di un contrassegno che consenta di abbinarlo con il rispettivo passeggero.

Tuttavia, se il passeggero che ha consegnato il proprio bagaglio al vettore non si trova a bordo, vi devono essere misure che consentano la rimozione del bagaglio da detto aeromobile. Lo stesso discorso dicasi per le merci, il corriere espresso e i colli espressi destinati a essere trasportati da aeromobili passeggeri e aeromobili cargo: controlli sul personale (che deve essere adeguatamente formato) e ispezioni sulla merce sono alcune delle misure richieste. Vengono altresì definiti e regolati sia l'agente regolamentato⁵⁶ (agente o spedizioniere che intrattiene rapporti commerciali con un operatore ed effettua controlli di sicurezza riconosciuti o richiesti dalla competente autorità sulle merci trasportate), sia il mittente conosciuto (il mittente di un bene da trasportare per via aerea che intrattiene rapporti abituali con un agente regolamentato o un vettore aereo).

I vettori aerei e le imprese di pulizia di bordo devono adottare le misure per assicurare che il materiale e le forniture per la pulizia imbarcati sull'aeromobile non contengano nessun articolo vietato che possa compromettere la sicurezza. In ogni impresa deve essere nominato un funzionario addetto alla sicurezza, responsabile dell'applicazione e della sorveglianza delle misure di sicurezza nell'impresa e tutto il personale deve

⁵⁶ Cfr. paragrafo 2.11.

essere in possesso di un elevato grado di affidabilità e formazione.

Ciascuna autorità competente deve sviluppare e attuare un programma nazionale di formazione alla sicurezza aerea per fare in modo che equipaggi e personale di terra possano mettere in atto i requisiti di sicurezza aerea e rispondere in maniera adeguata agli atti di interferenza illecita.

Nell'Appendice finale troviamo le linee guida per la classificazione degli articoli vietati, delegando al "buon senso" degli operatori la possibilità di vietare l'imbarco di altre armi o oggetti pericolosi. Viene fornito un elenco esemplificativo, come armi da fuoco, coltelli e strumenti taglienti, oggetti contundenti, esplosivi, articoli e sostanze per un eventuale attacco chimico e/o biologico, per i quali vi è un obbligo di sequestro da parte delle Autorità. Questi ultimi devono essere immediatamente segnalati alle autorità aeroportuali, alla polizia, alle autorità militari o altre competenti autorità ed essere isolati dalle aree del terminal aperte al pubblico.

L'importanza del regolamento in esame in materia di sicurezza aeronautica è fuori dubbio, per l'introduzione di una disciplina uniforme nei Paesi membri.

Tuttavia, nel periodo successivo alla sua entrata in vigore, vi sono state alcune proposte di modifica o integrazione, dirette principalmente a modificare i dati tecnici che potessero compromettere le procedure operative dei vettori e degli aeroporti, ma poche di queste hanno avuto esito positivo.

Il regolamento in parola è stato successivamente modificato in alcune sue parti, senza che ciò pregiudicasse la sicurezza dei passeggeri, né alterasse il suo ambito di

applicazione. Il Reg. CE n. 849/2004⁵⁷ è intervenuto affinché negli aeroporti più piccoli possano essere istituiti livelli di sicurezza differenti, garantendo tuttavia adeguati livelli alla partenza e all'arrivo di un volo.

Il Reg. CE n. 2320/2002, come noto, è stato emanato alquanto rapidamente all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, come risposta immediata e il più efficiente possibile al fenomeno del terrorismo internazionale. Questa normativa ha dato luogo ad una serie di difficoltà di carattere applicativo che hanno necessitato di chiarimenti, semplificazioni o armonizzazioni allo scopo di assicurare una generale maggior garanzia di sicurezza nell'aviazione civile. A volte, infatti, il regolamento si è dimostrato fin troppo dettagliato e per certi aspetti impraticabile e non flessibile e la stessa industria aeronautica (vettori, spedizionieri e produttori di apparati) ha sollecitato un intervento in tal senso.

Soprattutto nel settore del trasporto merci, la normativa è stata interpretata e applicata paradossalmente in 25 modi diversi nei 25 paesi, il che ha determinato non solo la violazione del principio di armonizzazione delle regole, ma anche effetti distorsivi della concorrenza con conseguenza impossibilità dell'industria aeronautica di beneficiare degli effetti di un mercato unico.

Alla luce di queste considerazioni, è stato emanato il Reg. CE n. 300/2008⁵⁸, diretto a fornire una interpretazione

⁵⁷ Regolamento CE n. 849/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica il regolamento CE n. 2320/2002 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*, in GU L 229 del 29/06/2004, pag. 28.

⁵⁸ Regolamento CE n. 300/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002*, in GU L 97 del 09/04/2008, pag. 72.

comune dell'Allegato XVII della Convenzione di Chicago 1944, fornire una migliore chiarezza e certezza legale ad un sistema che deve essere caratterizzato da una certa flessibilità per prevenire e reagire prontamente ad eventi causati da un atto terroristico, tenuto conto dell'evolversi della valutazione dei rischi e dell'introduzione di nuove tecnologie.

In questo regolamento, come nel precedente, vi è una parte completamente segreta e non accessibile al pubblico.

1.2.2. Il Regolamento CE n. 300/2008 sulle nuove norme per la sicurezza dell'aviazione civile

L'ambito di applicazione del nuovo regolamento n. 300, emanato per far fronte alle problematiche riscontrate dal precedente testo, viene specificato nell'art. 2, che afferma: *“il presente regolamento si applica: a) a tutti gli aeroporti o parti di aeroporti situati nel territorio di uno Stato membro che non siano utilizzati esclusivamente per scopi militari; b) a tutti gli operatori, compresi i vettori aerei, che forniscono servizi negli aeroporti di cui alla lettera a; c) a tutti i soggetti che applicano norme per la sicurezza aerea operanti in locali situati all'interno o all'esterno del sedime aeroportuale, che forniscono beni e/o prestano servizi nell'ambito degli aeroporti di cui alla lettera a) o tramite essi”*.

Il Reg. CE n. 2320/2002 stabiliva invece, con una formula molto più generica, secondo cui le misure ivi previste si applicavano *“a tutti gli aeroporti situati nei territori degli Stati membri cui si applica il trattato”*.

L'art. 5 concerne la distribuzione dei costi connessi con la implementazione delle misure di sicurezza, con la previsione della possibilità per gli Stati di ricorrere ad una apposita tassazione. Ciascuno stato può stabilire - in conformità con la normativa comunitaria - in quali

circostanze e in quale misura i costi delle misure di sicurezza debbano essere a carico dello Stato, delle autorità aeroportuali, dei vettori aerei, di altri organi responsabili o degli utenti. Qualsiasi tassa o trasferimento di costi è direttamente collegato ai costi di fornitura dei servizi con l'esclusivo intento di recuperare il costo dei servizi stessi, senza alcuno scopo lucrativo.

Un'altra novità è costituita dalla possibilità per la Commissione di concludere con l'ICAO un *memorandum* di intesa in materia di audit, al fine di evitare doppioni nei controlli e nelle ispezioni volti ad accertare che gli Stati membri ottemperino alle disposizioni dell'Annesso XVII.

Il nuovo regolamento disciplina in maniera più articolata gli obblighi per gli Stati membri di redigere un Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 10), un Programma nazionale per il controllo della qualità (art. 11), l'obbligo per ogni operatore aeroportuale di redigere un Programma per la sicurezza degli aeroporti (art. 12), l'obbligo per ogni vettore di redigere un Programma per la propria sicurezza (art. 13) e infine l'obbligo per ogni altro soggetto che è tenuto ad applicare le norme sulla sicurezza di redigere un proprio programma (art. 14).

V'è altresì da segnalare che il Regolamento in parola lascia impregiudicata l'applicazione di norme relative alla sicurezza (*safety*) del trasporto aereo, incluse quelle relative al trasporto di merci pericolose. Le norme poste a tutela della *security* e della *safety* devono infatti trovare parallela applicazione perché poste a difesa di diversi tipi di azioni, rispettivamente dolose o colpose contro il trasporto aereo.

Preme altresì evidenziare che l'art. 21 stabilisce che gli Stati membri prevedano le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del regolamento, sanzioni che devono essere “*effettive, proporzionate e dissuasive*”.

A conferma della continua attenzione del legislatore comunitario al problema della sicurezza, quest'ultimo regolamento è stato ulteriormente integrato con il Reg. CE n. 272/2009⁵⁹.

Dai considerando di questo si evidenzia l'opportunità di adottare disposizioni per la sicurezza dell'aviazione civile *“nel capo dello screening, del controllo dell'accesso e degli altri controlli di sicurezza, nonché nel campo degli articoli proibiti, del riconoscimento dell'equivalenza delle norme di sicurezza applicate nei paesi terzi, della selezione e dell'addestramento del personale, delle procedure speciali di sicurezza o delle esenzioni dai controlli”*. E ancora *“occorre che negli aeroporti dell'UE vengano introdotti metodi, tecnologie, comprese, per la rilevazione di esplosivi liquidi il più rapidamente possibile e comunque entro il 29 aprile 2010, in modo da consentire ai passeggeri di trasportare senza restrizione liquidi non pericolosi”*.

L'Allegato A, infatti, stabilisce norme fondamentali comuni per permettere metodi di *screening* sulle persone e sui bagagli a mano.

Vi è un elenco di beni che possono essere proibiti, i motivi per cui è possibile rilasciare una autorizzazione ad accedere all'area sterile, i metodi consentiti per l'ispezione dei veicoli e degli aeromobili e delle merci. Anche le provviste di bordo e le forniture per l'aeroporto devono essere sottoposte a *screening*.

⁵⁹ Regolamento CE n. 272/2009 della Commissione, del 2 aprile 2009, *che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile stabilite nell'allegato del regolamento CE n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio*, in GU L 91 del 03/04/2009, pag. 7.

1.2.3. Il Regolamento CE n. 622/2003 e il Regolamento CE n. 820/2008 sulle misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile

La Commissione europea ha emanato il Regolamento CE n. 622/2003⁶⁰ per stabilire le misure necessarie per l'applicazione e l'adeguamento tecnico delle norme di base comuni concernenti la sicurezza dell'aviazione civile, che devono essere inserite nei programmi della sicurezza dell'aviazione civile di ciascuno Stato membro. Nonostante tale regolamento sia stato abrogato, è necessario partire dalla sua analisi per comprendere la situazione attuale.

Al Regolamento vi era un Allegato contenente le misure atte a prevenire gli atti illeciti, ma tali disposizioni erano – per motivi di sicurezza – segrete e non potevano essere pubblicate in virtù dell'art. 8, n. 1, Reg. CE n. 2320/2002, a disposizione soltanto delle persone debitamente autorizzate da uno Stato membro o dalla Commissione.

Vi era altresì la possibilità per gli aeroporti con margini di rischio inferiore di non adottare complessivamente tutte le misure di sicurezza previste dalla normativa comunitaria. Gli Stati membri potevano infatti avvalersi dell'opzione di cui alla lettera *a)* o *c)* dell'art. 4, par. 3, del Reg. CE 2320/2002, comunicando alla Commissione in quali aeroporti, in base ad una valutazione del rischio locale e alla sproporzionalità delle misure, si dovessero adottare misure di sicurezza di minor entità.

Questo atto normativo è stato più volte modificato per

⁶⁰ Regolamento CE n. 622/2003 della Commissione, del 4 aprile 2003 *che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 89 del 05/04/2003, pag. 9.

aggiornare le misure di protezione allo sviluppo della tecnologia e per contrastare più facilmente le tipologie di atti di interferenza illecita che nel frattempo si erano presentati.

In primis, è intervenuto il Reg. CE n. 68/2004⁶¹, che ha aggiunto requisiti più dettagliati in materia di sicurezza dell'aviazione per integrare i requisiti generali stabiliti nella normativa quadro, soprattutto per quanto riguarda gli articoli proibiti da portare a bordo.

Il Reg. CE n. 781/2005⁶² ha invece aggiunto elementi più dettagliati sull'efficienza delle macchine a raggi x utilizzate per controlli di sicurezza negli aeroporti comunitari. Tali norme erano dirette ad assicurare uno standard di base per le attrezzature di questo tipo in tutta l'UE e a permettere agli ispettori di avere uno strumento oggettivo per valutare l'efficienza delle attrezzature di sicurezza di un aeroporto. Con il Reg. CE n. 857/2005⁶³ il legislatore comunitario ha aggiunto requisiti più dettagliati a proposito delle perquisizioni manuali dei passeggeri.

Questi ultimi due regolamenti sono in parte la conseguenza delle ispezioni effettuate dalla Commissione negli

⁶¹ Regolamento CE n. 68/2004 della Commissione, del 15 gennaio 2004, *che modifica il regolamento CE n. 622/2003 della Commissione che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 10 del 16/01/2004, pag. 14.

⁶² Regolamento CE n. 781/2005 della Commissione, del 24 maggio 2005, *che modifica il regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 131 del 25/05/2005, pag. 24.

⁶³ Regolamento CE n. 857/2005 della Commissione, del 6 giugno 2005, *che modifica il regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 143/9 del 07/06/2005, pag. 9 - 10.

aeroporti comunitari⁶⁴, in cui gli ispettori hanno evidenziato insufficienze o carenza nella legislazione esistente.

Il Reg. CE n. 240/2006⁶⁵, vista la necessità di misure più precise rispetto alle norme di base comuni, in conformità con il parere del Comitato per la sicurezza dell'aviazione civile, ha modificato l'allegato al Reg. CE n. 622/2003, tuttora segreto. Inoltre, il Reg. CE n. 831/2006⁶⁶, viste le misure di attuazione delle norme applicabili al materiale del vettore aereo e alle merci, al corriere espresso e ai colli espressi, ha modificato il Reg. CE n. 622/2003 sulla base dell'esperienza acquisita, tenuto anche conto del Reg. CEE n. 2913/1992⁶⁷ (che istituisce un codice doganale comunitario e che prevede idonee garanzie di sicurezza per la concessione dello status di operatore economico autorizzato) e del fatto che l'autorità competente di uno Stato membro, per la designazione, autorizzazione o iscrizione in un registro di un operatore come agente regolamentato, deve valutare le eventuali informazioni fornite dall'autorità doganale.

L'Unione europea ha valutato la necessità di introdurre

⁶⁴ Cfr. paragrafo 2.2.

⁶⁵ Regolamento CE n. 240/2006 della Commissione, del 10 febbraio 2006, *recante modifica al Regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 040 del 11/02/2006, pag. 3.

⁶⁶ Regolamento CE n. 831/2006 della Commissione, del 2 giugno 2006, *recante modificazioni del regolamento CE n. 622/2003 della Commissione che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 150/4 del 03/06/2006, pag. 4.

⁶⁷ Regolamento CEE n. 2913/1992 della Consiglio, del 12 ottobre 1992, *che istituisce un codice doganale comunitario*, in GU L 302 del 19/10/1992, pag. 1 - 50.

misure che potessero precisare ulteriormente le norme di base comuni, in particolare per far fronte al rischio crescente connesso all'introduzione di esplosivi liquidi negli aeromobili. Tali misure dovevano essere riesaminate ogni sei mesi alla luce dell'evoluzione tecnica, delle implicazioni di carattere operativo per gli aeroporti e dell'impatto sui passeggeri.

Per questo motivo è intervenuto il Reg. CE n. 1546/2006⁶⁸, che ha limitato le tipologie e la quantità di sostanze liquide che i viaggiatori possono portare con sé a bordo. Non erano previste specifiche limitazioni per quanto riguarda il bagaglio da stiva, mentre nel bagaglio a mano erano consentite solo piccole quantità di liquidi, contenute in recipienti della capacità massima di un decilitro, chiusi a loro volta in sacchetti di plastica trasparente con capienza massima non superiore a un litro. Le nuove regole sono state applicate dal 6 novembre 2006 in tutti gli aeroporti comunitari, oltre che in Norvegia, Islanda e Svizzera.

Recentemente un gruppo di scienziati di un'università inglese ha messo a punto un particolare tipo di scanner che permetterà di distinguere i liquidi (acqua, creme, dentifricio, ecc...) dagli esplosivi. Tale apparecchiatura entrerà in vigore in Gran Bretagna e, in seguito a tale prova, la Commissione europea valuterà una ulteriore modifica legislativa.

Era altresì sorta la necessità di apportare ulteriori modificazioni alle norme disciplinanti i portali elettromagnetici per la rivelazione dei metalli, posto che

⁶⁸ Regolamento CE n. 1546/2006 della Commissione, del 4 ottobre 2006, *recante modifica del regolamento CE n. 622/2003 della Commissione che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 286 del 17/10/2006, pag. 6.

gli standards devono essere riesaminati almeno ogni due anni per garantire il continuo rispetto dello sviluppo della tecnologia. Era necessario anche uniformare le specifiche tecniche di tali apparecchiature per la rilevazione dei metalli, incluse le procedure di test.

A tale scopo sono intervenuti il Reg. CE n. 1448/2006⁶⁹ (che definisce i requisiti di efficienza delle apparecchiature di rilevamento di esplosivi (EDS) in uso negli aeroporti comunitari) e il Reg. CE n. 1862/2006⁷⁰ (che definisce i requisiti di efficienza dei portali elettromagnetici per la rilevazione dei metalli (WTMD) in uso negli aeroporti comunitari), entrambi diretti a modificare l'allegato al Reg. CE n. 622/2003.

Infine, la Commissione ha verificato le misure di sicurezza applicate presso un aeroporto di un paese terzo e ha ravvisato la necessità di introdurre misure restrittive per il trasporto di liquidi da parte di passeggeri provenienti da paesi terzi in transito negli aeroporti comunitari, tenendo conto degli sviluppi tecnici, delle implicazioni operative e dell'impatto sui passeggeri che in caso di transito in un aeroporto comunitario potrebbero vedersi confiscati i beni acquistati in un aeroporto terzo. Per tali motivi sono stati adottati il Reg. CE n. 915/2007⁷¹ e il Reg. CE n.

⁶⁹ Regolamento CE n. 1448/2006 della Commissione, del 29 settembre 2006, *recante modifica al regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 271 del 30/09/2006, pag. 31.

⁷⁰ Regolamento CE n. 1862/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, *recante modifica al regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 358/36 del 16/12/2006, pag. 36.

⁷¹ Regolamento CE n. 915/2007 della Commissione, del 31 luglio

1477/2007⁷² che hanno ulteriormente modificato l'allegato al Reg. CE n. 622/2003. I prodotti liquidi acquistati presso *duty free shops* di aeroporti extracomunitari (ossia situati al di fuori dell'Unione europea ed al di fuori di Norvegia, Svizzera e Islanda) possono essere confiscati negli eventuali scali di transito comunitari.

Il Reg. CE n. 915/2007 prevede l'equiparazione degli acquisti di sostanze liquide effettuati nei *duty free shops* di taluni scali extracomunitari a quelli dell'Unione Europea, purché le misure di sicurezza adottate da tali scali siano equiparabili a quelle comunitarie, e sia stata conseguentemente raggiunta un'intesa fra l'Unione europea ed il Paese interessato, in seguito ad attente verifiche da parte della commissione delle Comunità Europee. In attuazione di questa previsione, sono stati equiparati agli scali europei, l'aeroporto di Singapore e gli aeroporti della Croazia (Ragusa, Fiume, Pola, Spalato, Zara, Zagabria). Era quindi possibile, nei *duty free shops* dei citati aeroporti, acquistare prodotti liquidi, anche se sono previsti scali di transito in aeroporti comunitari prima della destinazione finale.

Il Reg. CE n. 23/2008⁷³ riguarda le norme relative al

2007, recante modifica al regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione, in GU L 200 del 01/08/2007, pag. 3.

⁷² Regolamento CE n. 1477/2007 della Commissione, del 13 dicembre 2007, recante modifica al regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione, in GU L 329/22 del 14/12/2007, pag. 22 .

⁷³ Regolamento CE n. 23/2008 della Commissione, dell'11 gennaio 2008, recante modifica del regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base

sistema di protezione dell'immagine di articoli pericolosi, denominato TIP (*Threat Image Projection*), ossia un sistema inteso a migliorare e verificare le prestazioni degli operatori incaricati del controllo dei bagagli a mano e da stiva, tramite la proiezione sovrapposta di immagini virtuali di articoli pericolosi sulle immagini radioscopiche dei bagagli.

L'ultima modifica è stata apportata nel mese di aprile 2008 dal Reg. CE n. 358/2008⁷⁴, sulle dimensioni del bagaglio.

Complessivamente, il Reg. CE n. 622/2003 è stato modificato quattordici volte, proprio per la continua intenzione del legislatore di adeguare la normativa allo sviluppo della tecnologia e alle nuove forme di terrorismo che la Comunità internazionale si è vista costretta ad affrontare. Inoltre, una normativa così altamente tecnica necessitava anche di una valutazione dell'impatto sul settore e uno studio sulle conseguenze pratiche con gli operatori.

Pertanto, la Commissione ha ritenuto – ben a ragione – di consolidare tutte le modifiche in un unico testo normativo: il Reg. CE n. 820/2008⁷⁵, che ha abrogato il precedente regolamento ed è stato a sua volta – come vedremo in seguito – abrogato nel 2010, con l'introduzione di un

comuni sulla sicurezza dell'aviazione, in GU L 9 del 12/01/2008, pag. 12.

⁷⁴ Regolamento CE n. 358/2008 della Commissione, del 22 aprile 2008, *recante modifica del regolamento CE n. 622/2003 che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 111 del 23/04/2008 pag. 5.

⁷⁵ Regolamento CE n. 820/2008 della Commissione, dell'8 agosto 2008, *che stabilisce misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione*, in GU L 221 del 19/08/2008, pag. 8.

nuovo regolamento.

Obiettivo fondamentale di questa nuova normativa era quello di tenere segrete alcune misure la cui divulgazione avrebbe potuto favorire gli atti di interferenza illecita, soprattutto le procedure dettagliate, le esenzioni, l'ispezione degli aeromobili, il trattamento dei passeggeri pericolosi, ecc...

Nell'Allegato erano disciplinati tutti i controlli, le ispezioni sui passeggeri, sui bagagli e sugli aeromobili; la parte relativa agli articoli proibiti a bordo è stata aggiornata in maniera precisa, formulando elenchi con beni vietati, liquidi, sostanze chimiche e tossiche.

Le uniche esenzioni riguardavano i liquidi, se questi dovevano essere utilizzati durante il viaggio per fini medici o per un regime dietetico speciale, se questi sono stati acquistati nell'area lato volo in un momento successivo al controllo delle carte di imbarco, se sono stati acquistati in un altro aeroporto comunitario (purché il liquido sia confezionato in un sacchetto che evidenzia le eventuali manomissioni) o se questi sono stati acquistati a bordo di un vettore comunitario. E' possibile anche portare a bordo un liquido acquistato in un punto vendita situato dopo i controlli delle carte di imbarco in un aeroporto situato in un paese terzo solo se questo applica misure di sicurezza soddisfacenti, rispetta le linee guida dell'ICAO per il controllo dei liquidi, gel e aerosol e intrattiene buoni rapporti diplomatici con la Comunità europea e i suoi Stati membri.

Sono inoltre previste misure di sicurezza particolari per i passeggeri potenzialmente pericolosi.

Passando ora al profilo della segretezza degli Allegati ai citati regolamenti, elemento indispensabile per la corretta applicazione degli stessi, bisogna rilevare che tale segretezza ha fatto sorgere alcuni dubbi sulla validità ed

esistenza degli stessi, tanto da richiedere l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La questione, su cui questa si è pronunciata, è originata da un fatto avvenuto all'aeroporto di Vienna-Schwechat, dove un passeggero, dopo aver effettuato il check-in per il proprio volo, si sottoponeva ai controlli di sicurezza. Le autorità accertavano che egli portava con sé alcune racchette da tennis nel bagaglio a mano: trattandosi di articoli (per le autorità austriache) vietati, il passeggero non superava i controlli di sicurezza; tuttavia, saliva ugualmente sull'aeromobile con le racchette da tennis e in seguito il personale addetto alla sicurezza lo invitava ad allontanarsi dal velivolo. A causa di ciò, perdeva il volo. Il passeggero adiva l'autorità giudiziaria austriaca, al fine di ottenere una declaratoria di illegittimità dei provvedimenti adottati nei suoi confronti. Contestava il fatto che i passeggeri con articoli vietati (pur non essendo in grado di conoscere tale elenco per la sua segretezza) elencati nell'allegato al Reg. CE n. 622/2003, non possono accedere all'aeromobile e possono attendersi sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Il Giudice, adito dal predetto passeggero, ha ritenuto opportuno sollevare due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, chiedendo se le disposizioni dell'allegato al regolamento siano rivolte agli Stati o anche ai singoli, i quali sono tenuti a conformare la propria condotta al regolamento, ma ciò è reso impossibile dal fatto che l'allegato non è stato pubblicato e non è accessibile al pubblico.

Lo stesso giudice sosteneva che l'omessa pubblicazione dell'allegato, in contrasto con quanto previsto dall'art. 254, n.1 e 2 del Trattato CE, arrecasse un pregiudizio talmente grave ai principi del diritto da non ritenersi giuridicamente esistente e pertanto neppure vincolante.

Le norme che vengono in rilievo sono l'art. 254, n. 2, CE (*“i regolamenti del Consiglio e della Commissione, nonché le direttive di queste istituzioni che sono rivolte a tutti gli Stati membri, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Essi entrano in vigore alla data da essi stabilita ovvero, in mancanza di data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione”*), l'art. 255 CE (*“qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione...”*) e il Reg. CE n. 1049/2001⁷⁶ sull'accesso ai documenti.

Come noto, l'allegato a un regolamento non può che far parte del regolamento stesso, altrimenti le norme sopra citate sarebbero facilmente eludibili con il semplice espediente di collocare norme sostanziali in un allegato non pubblicato. L'Avvocato generale Sharpston, nelle sue conclusioni⁷⁷, ha rilevato che se si fosse ritenuto che l'art. 8 del Reg. CE n. 2320/2002 imponesse di mantenere segreto l'elenco degli articoli vietati, la pubblicazione del comunicato stampa della Commissione⁷⁸, contenente tale elenco avrebbe costituito una palese violazione. Tra l'altro, in tale elenco non compaiono le racchette da tennis, quindi è impossibile sapere se questo riporti esattamente il contenuto dell'allegato.

⁷⁶ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, *relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, in GU L 176 del 29/06/2001 pag. 78.

⁷⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston, presentate il 10 aprile 2008, Causa C-345/06.

⁷⁸ Comunicato stampa della Commissione del 16 gennaio 2004, IP/04/59.

La mancata pubblicazione del testo dell'allegato non è stata né accidentale né involontaria, ma si tratta di una scelta deliberatamente adottata dalla Commissione. L'Avvocato generale ha sostenuto infine che *“l'omessa pubblicazione di regolamenti o di parte degli stessi, a fortiori se deliberata, è inammissibile nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea”* e che *“l'irregolarità del regolamento n. 622/2003 (come modificato) rivesta una gravità tale da non poter essere tollerata dall'ordinamento giuridico comunitario. Pertanto - prosegue l'Avvocato generale - ritengo preferibile dichiarare inesistente il regolamento n. 622/2003 (come modificato)”*.

La segretezza di alcune parti del regolamento relativo al funzionamento delle misure di sicurezza degli aeroporti costituisce una eccezione alla regola della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni e, in quanto tale, va interpretata restrittivamente. Non si vede il motivo per cui l'elenco degli articoli vietati a bordo dell'aeromobile, che deve essere rispettato dai passeggeri, debba rimanere segreto.

L'Avvocato generale ha criticato altresì l'utilizzo del regolamento per l'introduzione di tali divieti, poiché trattasi di uno strumento giuridico non appropriato per gli elementi che devono essere mantenuti segreti, essendo soggetto, come la direttiva, all'obbligo di pubblicazione; la scelta più naturale sarebbe stata una decisione, indirizzata a tutti gli Stati membri, per la quale non si richiede la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, ma solo la notifica ai destinatari.

La Corte di giustizia, nella sua sentenza⁷⁹, ha in conclusione affermato che:

⁷⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, 10 marzo 2009, Causa C-345/06.

- un regolamento comunitario entrato in vigore può produrre effetti giuridici nei confronti dei privati soltanto se è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea;
- un atto proveniente da una Istituzione comunitaria non può essere opposto alle persone fisiche e giuridiche in uno Stato membro prima che queste abbiano la possibilità di prenderne conoscenza tramite regolare pubblicazione nella Gazzetta ufficiale;
- i soggetti dell'ordinamento devono poter conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza, nel rispetto del principio di certezza del diritto;
- i provvedimenti nazionali di attuazione di una regolamentazione comunitaria, che impongono obblighi ai privati, devono essere pubblicati affinché gli interessati possano prenderne coscienza. Non si può infatti pretendere una determinata condotta se il privato non sia stato precedentemente messo in condizioni di conoscere il precetto da rispettare;
- deve essere pubblicata non solo la normativa nazionale, ma anche il regolamento comunitario che obbliga gli Stati membri ad adottare provvedimenti che impongano obblighi ai privati;
- l'allegato al Reg. CE n. 622/2003 prevede un elenco di articoli vietati che i passeggeri non possono portare con sé nelle aree sterili o a bordo degli aeromobili; anche se tali disposizioni sembrano riferirsi in primo luogo alle autorità competenti degli Stati membri, non si può contestare che esse mirano ad ogni modo ad imporre obblighi ai privati;

- il Reg. CE n. 68/2004⁸⁰ al III considerando, stabilisce che *“è necessario disporre di un elenco armonizzato, accessibile al pubblico, che identifichi separatamente gli articoli che i passeggeri non possono introdurre nelle aree sterili o nella cabina dell’aeromobile”*.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso affermando che *“poiché l’allegato al regolamento n. 622/2003 non è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, le misure di adeguamento dell’elenco degli articoli vietati figuranti in tale allegato non possono essere opposte ai privati. Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione nel senso che l’allegato al regolamento n. 622/2003, che non è stato pubblicato non ha efficacia vincolante nella parte in cui mira ad imporre obblighi ai privati”*. L’allegato potrà quindi trovare applicazione solo nei confronti delle Amministrazioni dello Stato e non nei confronti dei singoli cittadini, a cui non potrà essere negato l’imbarco sulla base di un elenco non pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

Il nodo che la Corte è stata chiamata a sciogliere concerne il temperamento di due opposte - ed entrambe fondamentali - esigenze: la necessità di assicurare il rispetto del principio di certezza del diritto e il rispetto delle libertà fondamentali, da un lato; la necessità di garantire la sicurezza dell’aviazione civile, dall’altro⁸¹. E’

⁸⁰ Regolamento CE n. 68/2004 della Commissione, del 15 gennaio 2004, *che modifica il regolamento CE n. 622/2003 della Commissione che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell’aviazione*, in GU L 10 del 16/01/2004, pag. 14.

⁸¹ M. BASILE, *Presupposti di efficacia nei confronti dei privati della normativa europea in tema di sicurezza*, nota a Corte di Giustizia CE, 10 marzo 2009, Causa C-345/06, in *Dir. Trasp.*, 2010, pag. 94 - 99.

prevalsa la tutela dello Stato di diritto e della certezza delle norme, che deve sempre e comunque garantito ai cittadini, nonostante la Commissione ha osservato che l'elenco degli articoli vietati non rientra in alcuna delle categorie sottoposte al regime di riservatezza.

A fronte di questa pronuncia, il legislatore comunitario, nel suo ultimo regolamento del 2010 (che verrà analizzato in seguito), ha previsto l'intervento della Commissione tramite decisioni (dal contenuto segreto) che quindi non devono essere pubblicate in Gazzetta ufficiale. Anche il XVI Considerando del Reg. CE n. 300/2008 ha previsto che: *“la Commissione dovrebbe pubblicare misure che abbiano un impatto diretto sui passeggeri. I provvedimenti attuativi che stabiliscono gli adempimenti e le procedure comuni atti a mettere in pratica le norme fondamentali comuni sulla sicurezza in materia di aviazione che contengono informazioni riservate sotto il profilo della sicurezza, così come i rapporti d'ispezione della Commissione e le risposte delle autorità competenti dovrebbero essere considerati come «informazioni classificate UE» ai sensi della decisione 2001/844/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 29 novembre 2001, che modifica il suo regolamento interno. Tali documenti non dovrebbero essere pubblicati, ma dovrebbero essere messi a disposizione solo degli operatori e dei soggetti legittimati a riceverli”*. Nell'art. 4.2 dell'allegato alla predetta decisione si legge che sono considerate “informazioni classificate UE” le informazioni e i materiali la cui divulgazione non autorizzata potrebbe recare in varia misura pregiudizio agli interessi dell'UE od a uno o più degli Stati membri, sia che le informazioni provengano dall'interno dell'UE ovvero dagli Stati membri, da Stati terzi o da organizzazioni internazionali.

1.2.4. Il Regolamento CE n. 1217/2003 sul controllo di qualità della sicurezza dell'aviazione civile

Il Regolamento CE n. 1217/2003⁸², alla sua entrata in vigore, prevedeva che tutti gli Stati membri elaborassero un programma nazionale per il controllo della qualità della sicurezza dell'aviazione, che doveva avvenire secondo un approccio armonizzato in tutto il territorio comunitario. Ora questo regolamento è stato abrogato dal Reg. CE n. 185/2010, oggetto di un separato paragrafo.

Il precedente regolamento affermava che i controlli dovevano essere svolti sotto la responsabilità dell'autorità competente e andavano effettuati ad intervalli regolari. Pertanto, il legislatore comunitario ha inteso fissare requisiti comuni per i programmi di controllo della qualità, una metodologia comune per i controlli e requisiti comuni per i controllori (art. 1).

Sarebbe poi spettato al singolo Stato membro, all'interno della propria amministrazione, designare il soggetto che avrebbe avuto la responsabilità di coordinare e verificare l'attuazione del programma di sicurezza nazionale dell'aviazione civile.

Si stabiliva che l'applicazione del programma sarebbe stata oggetto di continuo monitoraggio, tenendo conto del grado di rischio, del tipo e della natura delle operazioni, dando maggior rilievo ai fattori più delicati che richiedano un monitoraggio più frequente.

Lo Stato aveva inoltre il compito – ai sensi dell'art. 6 – di inviare alla Commissione una relazione sulle misure adottate per adempiere agli obblighi stabiliti dal

⁸² Regolamento CE n. 1217/2003 della Commissione, del 4 luglio 2003, *recante specifiche comuni per i programmi nazionali per il controllo di qualità della sicurezza dell'aviazione civile*, in GU L 169 del 8/07/2003, pag. 44.

regolamento e sulla situazione relativa alla sicurezza dell'aviazione civile negli aeroporti. Per la redazione di tale relazione, gli Stati dovevano seguire gli orientamenti indicati nell'allegato I.

Gli Stati comunicavano alla Commissione le migliori pratiche riguardanti i programmi di controllo della qualità, le metodologie di controllo e i controllori, informazioni che la Commissione avrebbe poi condiviso con gli altri Stati membri.

1.2.5. Il Regolamento CE n. 1486/2003 e il Regolamento UE n. 72/2010 sullo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza dell'aviazione civile

Un altro importante intervento in materia di *security* è costituito dal Reg. CE n. 1486/2003⁸³, che ha istituito le procedure per lo svolgimento delle ispezioni al fine di garantire (e controllare) la corretta e uniforme applicazione del Reg. CE n. 2320/02 e della successiva disciplina in tutto il territorio comunitario. Tale regolamento è ora abrogato dal Reg. UE n. 185/2010, ma non si può prescindere da una sua (pur breve) analisi.

Le ispezioni dovevano essere condotte direttamente dalla Commissione, con la collaborazione degli Stati e concernevano la qualità, le misure, le procedure e le installazioni di sicurezza dell'aviazione civile: potevano essere svolte da un ispettore dipendente della Commissione adeguatamente qualificato ovvero da un controllore nazionale cui la Commissione avesse conferito

⁸³ Regolamento CE n. 1486/2003 della Commissione, del 22 agosto 2003, *che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza dell'aviazione civile*, in GU L 213 del 23/08/2003, pag. 3.

mandato di effettuare ispezioni per la sicurezza dell'aviazione civile. Agli ispettori della Commissione doveva essere garantito l'accesso a: a) programma nazionale di sicurezza, incluso il programma nazionale di formazione alla sicurezza dell'aviazione civile; b) programma nazionale per il controllo della qualità della sicurezza; c) programmi specifici per la sicurezza degli aeroporti e dei vettori; d) i risultati dei controlli.

Infatti, ogni Stato membro poteva fornire alla Commissione un elenco di ispettori nazionali adeguatamente formati per effettuare ispezioni che coadiuvassero i dipendenti della Commissione, ma il singolo ispettore non poteva partecipare alle ispezioni dello Stato membro di cui fosse dipendente.

Il regolamento in oggetto prevedeva inoltre dettagliatamente la procedura per l'effettuazione di una ispezione: innanzi tutto si doveva dare comunicazione dell'*effettuanda* ispezione con un preavviso di almeno due mesi, trasmettendo un questionario preliminare da compilarsi a cura dell'autorità competente. Il questionario e i documenti richiesti venivano trasmessi alla Commissione entro sei settimane dal ricevimento della notifica di ispezione. Gli ispettori, di cui la Commissione forniva i nominativi all'autorità competente, venivano accompagnati durante lo svolgimento dell'intera ispezione e dovevano essere muniti di un tesserino di riconoscimento aeroportuale. Entro sei settimane dall'espletamento delle ispezioni, la Commissione trasmetteva all'autorità competente una relazione con tutti gli elementi accertati, le carenze ed eventuali raccomandazioni per azioni correttive. Entro tre mesi dalla spedizione della relazione, l'autorità doveva trasmettere per iscritto una risposta che tenesse conto dei risultati e delle raccomandazioni e fornisse un piano d'azione, specificando le azioni e i

termini per eliminare ogni carenza riscontrata. La Commissione, ricevuta la risposta, nei casi più gravi, poteva avviare addirittura una procedura di infrazione contro lo Stato membro per violazione del diritto comunitario.

Recentemente è stato emanato il Reg. UE n. 72/2010⁸⁴, che regola le ispezioni da effettuare per verificare l'applicazione del Reg. CE n. 300/2008, ispezioni che devono essere condotte in modo trasparente, efficace, armonizzato e coerente. Le ispezioni hanno ad oggetto le competenti autorità degli Stati membri, e determinati aeroporti, operatori e soggetti che applicano le norme di sicurezza del settore dell'aviazione civile. Gli ispettori della Commissione svolgono le ispezioni in modo efficiente ed efficace, dando un preavviso di almeno due mesi all'autorità competente per il territorio di riferimento. Al termine delle verifiche, viene trasmessa una relazione di ispezione, alla quale l'autorità competente deve fornire per iscritto una risposta che tenga conto dei risultati e delle raccomandazioni e fornisca un piano d'azione per risolvere le carenze riscontrate, che devono essere corrette prontamente. Verranno in seguito analizzati i risultati di alcune ispezioni svolte dalla Commissione.

1.2.6. Il Regolamento CE n. 185/2010 che stabilisce le norme fondamentali comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile

Il legislatore comunitario, vista la velocità con cui le tecniche e le scoperte in materia di sicurezza si evolvevano

⁸⁴ Regolamento UE n. 72/2010 della Commissione, del 26 gennaio 2010, *che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore dell'aviazione civile*, in GU L 23 del 27/02/2010 pag. 1 - 10.

e tenuto conto del crescente interesse per l'incolumità pubblica nel trasporto aereo, era intervenuto con una serie di regolamenti diretti a modificare i precedenti testi.

Successivamente, alla luce della confusione normativa, la Comunità decideva di porre in un unico testo tutte le disposizioni, abrogando i Reg. CE n. 1217/2003, il n. 1486/2003, il n. 1138/2004 e il n. 820/2008 ed emanando, quindi, il Reg. CE n. 185/2010⁸⁵.

Dai considerando del regolamento emerge che le misure di sicurezza sensibili devono essere classificate come tali in base alla decisione 2001/844/CE⁸⁶ e non devono essere pubblicate. Tali misure – così stabilisce il II considerando – è opportuno che siano adottate separatamente con una decisione di cui tutti gli Stati membri siano destinatari. Il legislatore ha quindi accolto il *dictum* della Corte di giustizia, evitando di porre informazioni segrete in allegati a regolamenti (che in quanto tali sarebbero dovuti essere pubblicati in Gazzetta ufficiale), ma in decisioni. La decisione si differenzia per avere destinatari specificatamente designati ed essere dunque priva di quella portata generale e astratta che è tipica degli atti legislativi. I destinatari possono essere sia gli Stati, sia persone fisiche o giuridiche. La decisione non deve essere pubblicata in Gazzetta ufficiale (ad eccezione di quelle decisioni adottate secondo la procedura di codecisione), ma deve essere notificata ai destinatari e solo da tale momento

⁸⁵ Regolamento CE n. 185/2010 della Commissione, del 4 marzo 2010, *che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile*, in GU L 55 del 05/03/2010 pag. 1 - 55.

⁸⁶ Decisione 2001/844/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 29 novembre 2001, *che modifica il regolamento interno della Commissione*, in GU L 317/1 del 03/12/2001, pag. 1-55.

produce i suoi effetti⁸⁷.

Dal IV considerando si attesta lo sviluppo tecnologico per il rilevamento di esplosivi liquidi; pertanto, sulla base degli sviluppi tecnologici e delle esperienze acquisite a livello operativo sia nell'UE che su scala globale, la Commissione presenterà proposte di modifica delle disposizioni di natura tecnologica e operativa in materia di controllo (screening) di liquidi, aerosol e gel.

Tutte le disposizioni contenute nell'Allegato devono essere tenute in debito conto dagli Stati membri nell'aggiornamento o nella modifica del proprio PNS.

Già da una prima occhiata è possibile evidenziare come l'Allegato al regolamento contenga disposizioni molto più specifiche e chiare, sulla base dell'esperienza passata basata sull'applicazione per circa 7 anni del Reg. CE n. 2320/2002.

A partire dalla sicurezza degli aeroporti, vengono meglio specificate le autorizzazioni e i permessi per accedere all'area sterile e i controlli cui devono essere sottoposti il personale di volo, i dipendenti, i soggetti diversi dai passeggeri e i veicoli.

Norme specifiche sono previste per la sorveglianza e il pattugliamento dell'aerostazione e la protezione dell'aeromobile.

Nella sezione dedicata ai passeggeri e bagaglio a mano (dall'ampliamento - da una pagina a sei pagine - è già evidente la specificità che ha assunto l'argomento), vengono aggiunte alcune prescrizioni, come quella per i passeggeri, secondo cui *“prima del controllo, i cappotti e le giacche dei passeggeri devono essere tolti e controllati come bagaglio a mano”*; il loro controllo avviene tramite

87 Cfr. G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, CEDAM, Padova 2003, pag. 138 - 139.

ispezione manuale oppure tramite un portale magnetico per la rivelazione dei metalli (WTMD).

Anche il bagaglio a mano è sottoposto a più pressanti controlli, ad esempio computer portatili e altri oggetti elettrici di grosse dimensioni devono essere tolti dal bagaglio a mano ed essere controllati separatamente, così come i liquidi. Questi ultimi possono essere dispensati dal controllo solo se: *a)* posti in contenitori di capacità non superiore a 100 ml, inseriti in un sacchetto di plastica trasparente e richiudibile di capacità non superiore a 1 litro; *b)* devono essere utilizzati durante il viaggio e sono necessari per scopi medici o per un regime dietetico speciale, compresi gli alimenti per neonati; *c)* acquistati nell'area lato volo oltre il punto di controllo delle carte di imbarco, in un punto vendita soggetto a procedure di sicurezza previste nel programma di sicurezza dell'aeroporto, purché il liquido sia contenuto in un sacchetto in grado di evidenziare eventuali manomissioni; *d)* acquistati nell'area sterile in un punto soggetto a procedure di sicurezza; *e)* acquistati in un altro aeroporto comunitario, purché il liquido sia contenuto in un sacchetto in grado di evidenziare eventuali manomissioni; *f)* acquistati a bordo di un aeromobile di un vettore comunitario.

Ad abundantiam, si prevede che l'acquisto in tutti i casi debba essere avvenuto il giorno stesso del controllo: questa disposizione, a mio avviso, pare eccessivamente restrittiva, perché – come noto - alcune tratte intercontinentali prevedono scali intermedi con durata superiore alle 24 ore. L'appendice 4-C elenca gli articoli proibiti nel bagaglio a mano dei passeggeri: questo elenco prevede armi da fuoco, dispositivi per stordire, oggetti dotati di una punta accuminata o di una estremità affilata (tra cui anche lame da rasoio), utensili da lavoro, corpi contundenti, sostanze e

dispositivi esplosivi.

Il passeggero che non rispetta tali norme non incorre in alcuna sanzione pecuniaria, ma gli addetti ai controlli devono sequestrare il bene, provvedimento che colpisce indistintamente tutti i passeggeri e per qualunque tipo di bene di qualsiasi valore. In realtà, dalla norma comunitaria non emerge la condizione giuridica del bene dopo il sequestro: potrebbe diventare *res nullius* (e quindi chiunque la trova ne diventa proprietario) ovvero diventare bene dello Stato. I gestori aeroportuali potrebbero istituire delle cassette di sicurezza nelle quali i passeggeri potrebbero custodire i beni vietati per recuperarli al loro rientro. Sarebbe una soluzione per impedire al passeggero di dover abbandonare i propri beni.

Anche il bagaglio da stiva deve essere sottoposto a precisi controlli manuali, o tramite apparecchiature a raggi X oppure sistemi per il rilevamento di esplosivi o tracce di esplosivi. Questi controlli servono ad accertare che all'interno non vi sia alcuno dei beni elencati nell'Appendice 5-B: munizioni, detonatori e inneschi, micce, fuochi d'artificio, candelotti, ecc... Al momento dell'identificazione del bagaglio, il vettore deve assicurarsi che questo corrisponda a un passeggero imbarcato e che non abbia lasciato l'aeromobile prima della partenza. Se il passeggero non si trova a bordo dell'aeromobile, il bagaglio corrispondente alla sua carta di imbarco viene considerato e registrato come "*bagaglio non accompagnato*": in questo caso deve essere sottoposto a nuovi e più specifici controlli, previsti in una successiva decisione della Commissione.

Vi sono precise norme di sicurezza per il trasporto di merci e posta.

Anche le provviste di bordo e i fornitori delle stesse devono essere sottoposti alle previste misure di sicurezza.

Possono essere riconosciuti dall'autorità competente dei c.d. "fornitori regolamentati", soggetti con il compito di svolgere gli specifici controlli di sicurezza e consegnare le provviste di bordo direttamente all'aeromobile. L'Allegato prevede la procedura per ottenere tale qualifica, compresa la dichiarazione di impegni circa la correttezza e veridicità di quanto dichiarato.

E' anche definito il "*fornitore conosciuto di forniture di aeroporto*", intendendosi per tale colui che, rispettando le procedure di sicurezza richieste, è autorizzato ad accedere alle aree sterili dell'aeroporto per consegnare forniture.

In ogni sezione dell'Allegato viene specificato che saranno emanate disposizioni supplementari contenute in una "*decisione separata della Commissione*", a conferma dell'accoglimento da parte del legislatore della pronuncia della Corte.

1.2.7. Documento 30 dell'ECAC

L'ECAC⁸⁸ (*European Civil Aviation Conference*) è una organizzazione composta attualmente da 44 Stati, molti dei quali appartenenti all'Unione europea e al Consiglio d'Europa, oltre agli Stati in via di adesione.

Nel 1951 il Consiglio d'Europa affidò al Comitato dei Ministri il compito di convocare una conferenza per l'istituzione di una associazione tra le compagnie aeree svolgendo attività di comunicazione tra gli Stati membri e riferendo sui possibili metodi per conseguire una collaborazione tra gli stessi per assicurare maggior economicità ed efficienza. In occasione della Conferenza sul Coordinamento del Trasporto aereo in Europa, costituita dall'ICAO nel dicembre 1953 e apertasi a Strasburgo nell'aprile del 1954, fu quindi istituita una

⁸⁸ Fondata nel 1955 come Organizzazione intergovernativa.

organizzazione permanente europea di cui facevano parte le Autorità dell'aviazione civile nazionale. L'ECAC svolge, da un lato, la sua attività in piena autonomia, pur tessendo, dall'altro, una stretta collaborazione con l'ICAO, servendosi, da un punto di vista organizzativo, delle strutture e dei servizi del Segretariato generale di questo. Missione dell'ECAC è la promozione di un continuo sviluppo di un sicuro, efficiente e sostenibile sistema di trasporto aereo all'interno dell'area dei Paesi partecipanti. Le funzioni attribuite hanno natura meramente consultiva e le risoluzioni, raccomandazioni o le altre conclusioni adottate in seno all'organizzazione sono comunque soggette all'approvazione dei Governi degli Stati membri. I punti principali oggetto dell'intervento dell'ECAC riguardano materie attinenti la *safety*, la *security*, l'ambiente, le materie economiche, l'integrazione di altri paesi europei e la protezione del passeggero⁸⁹. In tale panorama l'ECAC, oltre che con l'ICAO, opera congiuntamente con Stati, EUROCONTROL⁹⁰ e Comunità Europea al fine di porre in essere azioni volte al concreto aumento della capacità aeroportuale in tutto il Continente europeo. Proprio in materia di *security*, è stato emanato dall'ECAC il documento n. 30, contenente raccomandazioni finalizzate ad assicurare la corretta applicazione

⁸⁹ Cfr. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 50 - 52.

⁹⁰ Organizzazione fondata nel 1955 con lo scopo principale è di sviluppare e mantenere un efficiente sistema di controllo del traffico aereo a livello europeo, affiancando in questo impegno comune le autorità nazionali dell'aviazione civile, gli enti di controllo del traffico aereo, gli utenti dello spazio aereo civile e militare, il settore industriale, le organizzazioni professionali e le competenti istituzioni europee.

dell'Annesso XVII in ambito comunitario e a garantire un maggiore livello di sicurezza nel trasporto aereo. La regolamentazione comunitaria, del resto, è stata emanata con il principale scopo di rendere uniforme l'applicazione del predetto Annesso e dello stesso Documento n. 30 all'interno degli Stati membri.

Il Documento 30 raccomanda una serie di requisiti per la progettazione degli aeroporti e i controlli del personale, alcuni requisiti per la sicurezza dell'aeromobile, e una serie di misure per i bagagli da stiva, le merci e la posta.

Ad eccezione di una sezione dedicata alle definizioni, un allegato a detto documento prevede misure di sicurezza, controllo ed ispezione relative, in particolare, ai passeggeri e ai bagagli a mano, ma anche vettovagliamento di bordo, materiale e forniture di pulizia e posta.

1.3. Le fonti nazionali: quadro generale.

La disciplina italiana in materia di misure di *security* parte dall'analisi dell'art. 5⁹¹ del D.L. n. 9/1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 271/1992⁹², con la previsione della possibilità dell'affidamento in concessione dei servizi

91 Art. 5, comma 1: “...è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo [e di vigilanza degli impianti di servizio e tecnologici, degli aeromobili e degli altri beni] esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia”.

92 Legge 28 febbraio 1992, n. 217, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle Forze di polizia. Delega al Governo per disciplinare le dotazioni organiche degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri*, in G.U. del 09/03/1992 n. 057.

di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, limitatamente a quelli per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di apparecchi in esclusiva dotazione alle forze di polizia. Nonostante l'apertura del mercato e la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, prevista dalla direttiva 96/67/CE⁹³, l'art. 17 escludeva i servizi di sicurezza da tale apertura; il legislatore ha infatti concepito l'affidamento dei servizi di sicurezza ad imprese esterne solo quale eventualità, nel caso in cui la società di gestione aeroportuale non provveda all'erogazione dei servizi stessi.

La privatizzazione dei servizi di sicurezza è correlata, da un lato, alla politica comunitaria di apertura alla concorrenza del mercato del trasporto aereo e, dall'altro, alla previsione di un organico piano di privatizzazione dell'impresa aeroportuale finalizzato a un miglioramento dei servizi resi, nonché di privatizzazione dei costi.

Infatti, un importante ruolo nell'ambito della sicurezza viene svolto dalle società di gestione aeroportuale, le quali, in forza di apposite convenzioni in accordo con il Ministero dei trasporti, operano in un settore che fino al 1999 era riservato alla Pubblica Amministrazione. Tale attività si svolge in connessione con le competenze caratterizzanti delle società di gestione: la progettazione, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali.

Normalmente la gestione dei servizi di sicurezza viene infatti affidata alle società di gestione aeroportuale (che

⁹³ Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, *relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, in GU L 272 del 25/10/1996, pag. 496 - 505.

può svolgerli anche tramite società specializzate) tramite una concessione della medesima durata di quella di concessione aeroportuale. Ai gestori aeroportuali, come vedremo meglio nel paragrafo loro dedicato, viene demandato il compito della gestione della sicurezza nel sedime aeroportuale. Le società di gestione devono stabilire un programma di sicurezza con le diverse misure in vigore nell'aeroporto in conformità con il Piano nazionale, nominare un comitato aeroportuale di sicurezza, provvedere all'adeguamento continuo delle infrastrutture aeroportuali alle esigenze di sicurezza dell'aviazione civile⁹⁴.

In sintesi, lo scopo è quello di affidare, almeno parzialmente, la tutela della sicurezza a operatori privati, distribuendo meglio le risorse a disposizione e attribuendo alle Forze di Polizia compiti più specifici volti alla prevenzione degli atti illeciti all'interno dell'aeroporto senza l'onere di controllare passeggeri e bagagli.

Tuttavia, la predetta legge del 1992 non ha comportato un effettivo trasferimento dell'attività di gestione dei controlli di sicurezza, fino al 1999, quando il Ministero dei trasporti e della navigazione - con proprio decreto del 29 gennaio 1999, n. 85⁹⁵ - ha introdotto la disciplina di riferimento per l'affidamento in concessione dei servizi di controllo in ambito aeroportuale⁹⁶.

⁹⁴ Cfr. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 515.

⁹⁵ Decreto 29 gennaio 1999, n. 85, *Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza*, in *GU* del 02/04/1999, n. 75

⁹⁶ Cfr. Cass. Civ., SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 379, secondo cui

Tale decreto è stato poi ulteriormente oggetto di interpretazione da parte di un Decreto Interministeriale del 1999⁹⁷. Vengono altresì stabiliti gli ambiti funzionali, le condizioni e le modalità per l'affidamento in concessione dei servizi, i requisiti dei soggetti concessionari e dei terzi affidatari, nonché le caratteristiche funzionali minime delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate e le caratteristiche essenziali, anche ai fini della vigilanza e del controllo, degli altri servizi di controllo, che non comportano l'esercizio di pubbliche potestà, sempre effettuati in ambito aeroportuale (Cfr. art. 1, comma 2).

Infine, bisogna aggiungere che l'ENAC ha emanato la circolare SEC-02 del 07 ottobre 2004⁹⁸ per chiarire il ruolo dell'Ente stesso e le procedure operative delle Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale in materia di controllo di servizi di sicurezza.

L'art. 2 del sopracitato decreto stabilisce infatti che sono affidabili in concessione, sotto la vigilanza della Polizia di Stato presso lo scalo aereo, “a) i controlli dei passeggeri in partenza o in transito; b) il controllo radioscopico o con

“spetta al g.o. la giurisdizione in materia di [...] corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza (di cui all'art. 8 d.m. 29 gennaio 1999 n. 85) e di addizionale comunale sui diritti d'imbarco (di cui all'art. 2, comma 11, l. 24 dicembre 2003 n. 350)”.

⁹⁷ Con Decreto Interministeriale, a firma del Ministro dei Trasporti e della Navigazione e del Ministro dell'Interno, è stata emanata la direttiva n. 119T del 1 dicembre 1999 di carattere interpretativo sull'applicazione del regolamento di cui al D.M. 29 gennaio 1999, n. 85.

⁹⁸ Circolare ENAC SEC-02 del 7 ottobre 2004, *Affidamento dei servizi di controllo di sicurezza esistenti nell'ambito aeroportuale. Procedure operative per le Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale*. La circolare riprende interamente il testo della Circolare APT-06 del 20 marzo 2000.

altri tipi di apparecchiature del bagaglio al seguito dei passeggeri; c) il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi del corriere espresso”, mentre, ai sensi dell’art. 1, comma 3, “sono esclusi dall’applicazione [...] i servizi di controllo per il cui espletamento è richiesto l’esercizio di pubbliche potestà o l’impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia”.

Tutti i servizi “non delegabili” rimangono di competenza delle Forze di polizia, ossia quella parte dei servizi di sicurezza che non prevede il coinvolgimento di enti ed organizzazioni private.

Generalmente, come si è precisato, i controlli di sicurezza sono stati affidati alla stessa società di gestione aeroportuale, affinché queste li svolgano direttamente tramite proprie organizzazioni societarie specializzate, o ai vettori, ovvero affidandoli, tramite procedure concorsuali, ad imprese di sicurezza in possesso dei requisiti stabiliti, mediante procedure concorrenziali. Quest’ultima eventualità è da considerarsi eccezione, legata all’ipotesi in cui le società di gestione aeroportuale non siano in grado di provvedervi.

Nonostante l’incremento di responsabilità e competenze in capo alla società di gestione, è stato confermato e rafforzato il ruolo dell’ENAC quale organo di regolamentazione e controllo. Tale Ente mantiene la funzione di verificare la sussistenza dei requisiti tecnico-professionali in capo alle imprese di sicurezza e dei requisiti professionali in capo al personale⁹⁹.

⁹⁹ La disciplina è contenuta nella Circolare SEC-03 del 7 ottobre 2001, *Modalità per l’accertamento dei requisiti tecnico-professionali delle imprese di sicurezza e dei requisiti professionali degli addetti alla sicurezza. Programma di*

Il personale adibito ai servizi di controlli deve essere in possesso, oltre che dei previsti requisiti personali e professionali, anche della nomina a guardia particolare giurata *ex art. 133 TULPS*¹⁰⁰. Il possesso di tale qualifica è richiesto sia per il personale dipendente della società di gestione aeroportuale, sia per quello dipendente del vettore, sia per quello dipendente dalle imprese di sicurezza. Tra i soggetti che possono avere la responsabilità dei servizi di sicurezza aeroportuale, le c.d. imprese di sicurezza, debbono preventivamente munirsi di un titolo di polizia, alle quali le Prefetture territorialmente competenti dovranno rilasciare la licenza di cui all'art. 134 TULPS; le società di gestione e i vettori non dovranno invece munirsi di alcuna preventiva licenza, in quanto le disposizioni regolamentari in parola li equiparano ai proprietari dei beni e come tali potranno richiedere la nomina dei propri dipendenti a guardia particolare giurata *ex art. 133 TULPS*, nell'ipotesi in cui intendano svolgere direttamente i servizi di sicurezza.

Le imprese di sicurezza, munite del titolo di polizia, per poter ottenere la nomina a guardia particolare giurata dei propri dipendenti per lo svolgimento dei servizi di sicurezza aeroportuale, dopo essere state ritenute idonee secondo le procedure individuate dall'art. 2 del D.M. 23 febbraio 2000¹⁰¹, dovranno preventivamente dimostrare di

formazione professionale per gli addetti ai controlli di sicurezza. Certificato di "addetto alla sicurezza". Questa circolare riporta integralmente il contenuto della circolare APT-07 del 22 aprile 2002.

¹⁰⁰ Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (T.U. LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA T.U.L.P.S.), in Suppl. ordinario GU del 26/06/1931 n. 146.

¹⁰¹ Decreto Ministeriale del Ministro dei trasporti e della

aver ottenuto l'affidamento dei servizi di sicurezza. Per ottenere la nomina a guardia particolare giurata del proprio personale dipendente, le rispettive società dovranno produrre alla Prefettura territorialmente competente copia dell'attestato di idoneità rilasciato dall'ENAC ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D.M. sopra citato¹⁰².

E' quindi evidente che in materia di sicurezza, l'ENAC rivesta un ruolo fondamentale, non solo per l'emanazione della circolari, dirette a uniformare l'applicazione della normativa (comunitaria e non), ma anche per i controlli e le ispezioni sulla qualità dei servizi.

Una recente direttiva ENAC¹⁰³ ha disposto che dal 29 aprile 2010 dovranno essere adottate tutte le misure di sicurezza previste dalla nuova regolamentazione comunitaria, prevalendo e abrogando le misure del PNS in contrasto con essa. Si stabilisce altresì che *“le disposizioni particolareggiate contenute nelle decisioni richiamate in premessa formeranno oggetto di separata direttiva da trattare secondo i contenuti della decisione*

navigazione 23 febbraio 2000, 254100, *Modalità di accertamento dei requisiti tecnico-professionali delle imprese di sicurezza e degli addetti*, in G.U. del 03/03/2000, n. 52. All'art. 4, comma 4, si stabilisce che l'ENAC, dopo aver accertato il possesso dei requisiti professionali degli addetti ai servizi di sicurezza aeroportuali, rilascia un attestato di idoneità allo svolgimento delle mansioni cui verranno adibiti, nonché di idoneità all'utilizzo delle apparecchiature per le quali sono state selezionate.

¹⁰² Cfr. Circolare del Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione Centrale per gli affari generali, 04 maggio 2000, *Servizi di sicurezza in ambito aeroportuale. Affidamento dei servizi ad imprese di sicurezza e nomina delle guardie particolari giurate*, Prot. n. 559/C.9456.10089.D.(1)1

¹⁰³ Direttiva del Direttore Generale prot. 0036012/ENAC/DG del 29/04/2010, *Entrata in vigore Regolamento n. 300/2008*.

2001/844/CEE, CECA, Euratom del 29/11/2001”, ossia con un rilevante livello di segretezza. Si tratta di una summa sintesi di tutte le disposizioni precedentemente recepite dall’ordinamento comunitario per rendere il sistema più chiaro e omogeneo.

Va infine ricordata la legge n. 7/2003¹⁰⁴ che ha ratificato la Convenzione di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo firmata il 9 dicembre 1999¹⁰⁵.

E ancora, per le numerose connessioni con la materia della sicurezza, bisogna in questa sede ricordare la disciplina italiana in materia di privacy. L’attività esercitata per contrastare gli attacchi terroristici va, infatti, correlata e temperata al rispetto delle libertà individuali. Come noto, la disciplina italiana è rinvenibile nel c.d. Codice della privacy¹⁰⁶ emanato in attuazione delle disposizioni comunitarie¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Legge 14 gennaio 2003, n. 7, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo adottata a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento interno*, in GU n. 21 del 27/01/2003.

¹⁰⁵ Sul congelamento dei capitali e delle attività finanziarie delle organizzazioni terroristiche sono intervenuti parecchi regolamenti comunitari; Cfr. E. CALÒ, *La disciplina antiterrorismo e il diritto privato. Leggi segrete e leggi ignote*, in *Resp. Civ.*, 2008, 05

¹⁰⁶ Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali (CODICE DELLA PRIVACY)*, in GU 29 luglio 2003, Serie generale n. 174, Suppl. ord. n. 123/L. L’art. 133 di tale D.Lgs. Ha abrogato la precedente Legge 31 dicembre 1996, n. 675, *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, in Suppl. ordinario GU, 8 gennaio 1996, n. 5.

¹⁰⁷ Si ricorda la Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, *relativa alla tutela delle*

Le principali problematiche sorte nel trasporto aereo si riferiscono in particolare alla tutela dei dati sensibili (di cui il Dipartimento statunitense della sicurezza interna pretendeva la trasmissione da parte dei vettori comunitari e che ha dato luogo ad un contenzioso con le Istituzioni comunitarie) e all'introduzione negli scali aeroportuali del *body scanner*. Entrambi questi aspetti verranno analizzati in un apposito capitolo.

Sul punto, la normativa statunitense introdotta dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, che verrà analizzata nel prossimo paragrafo, ha sollevato qualche perplessità sulla legittimità delle tecniche di *profiling* dei passeggeri¹⁰⁸.

1.4. Richiami comparatistici: la normativa statunitense

Gli Stati Uniti, da sempre promotori delle più importanti Convenzioni internazionali in materia aeronautica, dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, eventi che hanno modificato i successivi equilibri geo-politici, hanno dovuto constatare le inefficienze del loro sistema di sicurezza aeroportuale e hanno perso il privilegio della sicurezza interna di massa. La sfiducia dell'intera popolazione americana nei confronti dei loro sistemi di sicurezza, che reputavano di alto livello, e i tragici eventi

persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, in G.U. L 281/31 del 23/11/1995 e la Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002, *relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche*, in GU L 201 del 31/07/2002.

¹⁰⁸ Cfr. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 69, nota 39.

hanno portato il governo a revisionare l'intero apparato normativo e processuale.

Gli interventi del Congresso americano miravano, fino al 2001, a correggere e modificare la normativa esistente, diretta principalmente a contrastare gli atti di pirateria aerea. Alcuni degli atti normativi pre-11 settembre sono: a) *The Antihijacking Act of 1974*, legge a integrazione della Convenzione dell'Aja; b) *The Aircraft Sabotage Act of 1984*, volto a migliorare e a recepire la Convenzione di Montreal nell'ordinamento statunitense; c) *The Foreign Airport Security Act of 1985*, intervento volto a estendere il controllo dell'applicazione di alcune norme sulla sicurezza, in vigore negli USA, anche negli aeroporti stranieri, partenza o destinazione di voli diretti negli Stati Uniti.

L'evidenza della vulnerabilità dei sistemi di sicurezza degli aeroporti statunitensi ha reso obbligatorio il ricorso a norme nuove e più severe, volte a prevenire il nuovo fenomeno terroristico. L'eccezionalità degli eventi ha comportato un intervento del legislatore anch'esso di carattere eccezionale.

Il Congresso, nei giorni successivi ai tragici attentati, ha emanato con legislazione di emergenza due leggi: *The Air Transportation Safety and System Stabilization Act* (ATSSSA) e *The Aviation and Transportation Security Act* (ATSA)¹⁰⁹.

Il primo intervento era volto a mitigare gli effetti economici degli atti terroristici: non va, infatti, dimenticato che l'11 settembre ha comportato gravissimi danni alle persone, al trasporto aereo, ai vettori e all'economia in

¹⁰⁹ *Aviation and Transportation Security Act, Pub. L. No. 107-71, 115 Stat. 597 (2001) (codified as amended in scattered sections of 49 U.S.C.).*

generale.

Il secondo intervento, invece, prevedeva una riorganizzazione del complessivo apparato di sicurezza; in particolare, le funzioni di sicurezza aeroportuale, che prima erano state delegate a società private sottoposte ai controlli della *Federal Aviation Administration* (FAA), venivano riaffidate allo Stato. Venivano altresì evidenziate le mancanze delle autorità preposte al controllo, istituendo nuovi enti di monitoraggio, quale il *Transportation Security Administration* (TSA), a cui affidare tutte le funzioni in materia di sicurezza aeronautica.

Le riforme riguardavano principalmente gli equipaggiamenti e le tecnologie, le Forze di polizia, le procedure di monitoraggio e ispezione di tutto ciò che può accedere nell'area sterile degli aeroporti. Inoltre queste disposizioni imponevano a tutte le compagnie aeree che effettuavano voli verso, da o attraverso gli USA, di fornire all'Ufficio Statunitense delle dogane e della protezione delle frontiere (*United States Bureau of Customs and Border Protection* - CBP) l'accesso elettronico ai dati dei passeggeri, per motivi di sicurezza e di protezione del territorio.

Queste nuove procedure richiedevano uno sforzo economico elevato da parte dell'Amministrazione Statale e dei soggetti coinvolti nel trasporto aereo, oltre che una maggior partecipazione dei passeggeri, sottoposti a più penetranti controlli di sicurezza, con conseguente rallentamento di tutte le procedure di registrazione e imbarco.

Nel mese di ottobre 2001 il Congresso varava un altro provvedimento denominato "*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*" (c.d. *Patriot Act*), firmato dal Presidente Bush il 26 ottobre. Si trattava di un

atto normativo molto complesso, disciplinante diverse materie e mutamenti sostanziali in oltre 15 leggi del Paese¹¹⁰, con l'intento di prevenire e combattere le organizzazioni terroristiche, conferendo inusuali poteri esecutivi a strutture operative di controllo ed a servizi di *intelligence*.

Il *Patriot Act* era composto da dieci titoli: 1-2) si fornisce maggior capacità di incisione agli organi inquirenti nel recupero di prove di reato nei settori della comunicazione via cavo e via etere; 3) si emendano le leggi antiriciclaggio monetario e ci si occupa della lotta al finanziamento internazionale del terrorismo; 4) si modifica la legislazione relativa all'immigrazione al fine di prevenire che terroristi stranieri possano entrare negli USA; 5-7) si indicano i mezzi per facilitare la lotta al terrorismo; 6) si interviene in favore delle vittime degli atti di terrorismo, delle loro famiglie e dei soccorritori; 8) si creano nuove fattispecie di reato o si aumentano le pene esistenti per quanto riguarda gli atti di terrorismo; 9) si rafforza l'azione di *intelligence* della CIA; 10) si interviene genericamente in vari ambiti¹¹¹.

E' un intervento incisivo, destinato ad assicurare la sicurezza interna agli Stati Uniti anche a costo di sacrificare alcuni diritti fondamentali sanciti dalla

¹¹⁰ Tra le leggi modificate: il *Wiretap Statute*, il *Computer Fraud and Abuse Act*, il *Foreign Intelligence Surveillance Act*, il *Pen Register and Trap and Trace Statute*, l'*Immigration and Nationality Act*, il *Money Laundering Act* ed il *Bank Secrecy Act*.

¹¹¹ Cfr. D. MAFFEI, *Legislazione dell'emergenza e tutela dei dati personali dei passeggeri: il conflitto Europa-USA*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, 6, pag. 787 - 792; J.A.E. VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges?*, in *Riv. It. Dir. e proc. Pen.*, 2005, 02, pag. 739 ss.

Costituzione americana, tra cui - ad esempio - il IV emendamento¹¹².

Tra le novità, veniva permesso all’FBI di ordinare la produzione di “*any tangible things*” (libri, documenti, giornali e quanto possa servire ad indagini volte alla protezione dal terrorismo o da altre attività clandestine), mentre precedentemente era permesso utilizzare solo le registrazioni riguardanti i sospetti, sulla base di specifici e ragionevoli indizi, di appartenere a servizi segreti stranieri. Nell’ambito della segretezza e riservatezza delle comunicazioni tra cliente e avvocato (da sempre protette nell’ordinamento americano perché finalizzate a dare e ottenere consigli legali), il 31 ottobre 2001 il procuratore generale *Bureau of Prisons* interveniva riducendo questa segretezza, con l’obiettivo di evitare che il detenuto, comunicando tramite il proprio avvocato, potesse organizzare atti terroristici; se vi era tale sospetto, le conversazioni potevano essere ascoltate.

Relativamente alle garanzie processuali, venivano modificate le norme sulle notificazioni di garanzia. Il giudice, se in possesso di ragionevoli elementi per ritenere che provvedere immediatamente alla notifica potesse avere conseguenze sfavorevoli per le indagini¹¹³, poteva fornire ogni notizia all’indagato anche con ritardo.

In materia di intercettazioni telefoniche, il *Patriot Act*

¹¹² Il IV emendamento U.S. Cost. prevede che: “*The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizure, shall not be violated, and no warrants shall issue but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized*”.

¹¹³ Si tratta del pericolo di sicurezza fisica di un individuo, il pericolo di fuga, l’intimidazione di testimoni, la falsificazione di prove o il grave inquinamento delle indagini.

permetteva agli investigatori di ottenere dalla FISA Court (organo segreto composto da giudici nominati dal Presidente della Corte Suprema, con il compito di autorizzare le indagini investigative relative ad intelligence straniera e terrorismo) l'utilizzo di uno strumento capace di registrare le chiamate ricevute ed effettuate da un telefono, solo certificando che certi risultati potessero essere rilevanti per una indagine contro il terrorismo internazionale o le attività di spionaggio clandestino.

Viste le limitazioni ad alcuni diritti costituzionalmente garantiti, il Congresso, nel 2001, aveva approvato il *Patriot Act* solo laddove fosse stato predisposto un meccanismo di decadenza automatica delle disposizioni più restrittive, che, invece, sarebbero rimaste in vigore solo con un nuovo voto del Congresso. Nel dicembre del 2005, il Senato ha bocciato la proposta di rinnovo, autorizzando una proroga di circa due mesi del *Patriot Act*; solo il 2 marzo 2006, dopo l'approvazione del "*USA Patriot and Terrorism Preventive Reauthorization Act of 2005*" e del "*USA Patriot Act Additional Reauthorizing Amendments Act of 2006*", tali proroghe sono divenute permanenti.

La permanenza di queste disposizioni rende alquanto dubbia la tutela dei diritti e delle libertà civili, poiché allo stato di emergenza ed eccezionalità, causato dal terrorismo, gli USA sono intervenuti con una legislazione ormai definitiva. Non può tuttavia non rilevarsi come la lotta al terrorismo sia diventato un problema non tanto eccezionale, ma quotidiano e di interesse internazionale.

Gli eventi dell'11 settembre, come noto, hanno scatenato la "lotta al terrorismo", sia sul piano militare esterno (assumendo i caratteri dell'operazione di polizia internazionale), sia sul piano della sicurezza interna, che ha finito per militarizzarsi. Relativamente al primo aspetto, il Congresso, il 14 settembre 2001, ha fornito al Presidente

degli Stati Uniti una autorizzazione a utilizzare le forze armate contro quelle nazioni, organizzazioni e persone che abbiano progettato, commesso o aiutato in qualsiasi modo i predetti attacchi terroristici, fornendo quindi all'esecutivo la possibilità di agire a 360° con tutti gli strumenti possibili.

Bisogna altresì aggiungere che nell'anno 2002, il Congresso americano promulgava un'altra legge dal nome *Homeland Security Act*, diretta a migliorare la normativa in materia di *security* (norme di sicurezza più incisive e nuove regole in materia doganale). Questa legge istituiva un nuovo Dipartimento, ossia il *Department of Homeland Security* (DHS), con lo scopo primario di prevenire gli attacchi terroristici nel territorio statunitense, raggruppando quindi in un unico ente tutte quelle agenzie che avevano funzioni inerenti al volo, convogliando tutte le funzioni e i costi delle stesse. Il DHS è frutto della maggiore riorganizzazione federale avutasi dopo la seconda guerra mondiale. Sono ora inseriti nel DHS ben 22 servizi federali, i quali annoverano complessivamente 170.000 posti a tempo pieno che prima erano indipendenti o facevano parte di altri dipartimenti; tra i servizi in questione vi sono l'*Immigration and Naturalization Service* (INS) ed il *Customs Service*.

La nuova legislazione americana, molto più restrittiva e incisiva di quella precedente ha comportato grossi sacrifici a partire dall'Amministrazione statale fino ai passeggeri, a volte sacrificando tempo, libertà personali e diritto alla privacy. Le nuove leggi devono quindi applicarsi in maniera differenziata tenendo conto della ponderazione degli interessi in gioco e delle norme internazionali che gli USA hanno sottoscritto con il delicato compito (del legislatore e dell'interprete) di evitare che vengano superati i principi su cui si fonda l'ordinamento stesso.

1.5. segue: la normativa britannica

Gli attentati dell'11 settembre hanno portato conseguenze politico-economiche in tutto il Mondo, tra le quali la reazione bellica americana contro il potere talebano in Afghanistan, culla della organizzazione terroristica Al-Qaida. A tale reazione si sono aggregati *in primis* il Regno Unito e alcuni paesi europei, giustificando tale intervento come “*lotta al terrorismo*”.

Anche il legislatore britannico è intervenuto con una legislazione di emergenza per contrastare il pericolo causato dagli atti di terrorismo contro i propri cittadini, i propri aeroporti e la sicurezza dell'aviazione civile internazionale, emanando l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, pubblicato il 19 novembre 2001, atto che, ricevuto l'assenso reale, è entrato in vigore il 14 dicembre 2001.

Tale legge, a seguito di un successivo intervento della *House of Lords*¹¹⁴ (adita dopo due gradi di giudizio per violazione delle norme sui diritti umani previsti dalle Convenzioni internazionali) è stata modificata per adeguare le disposizioni di emergenza interne agli obblighi di diritto internazionale in materia di diritti umani, ed è quindi stato emanato il *Prevention of Terrorism Act 2005*, che ha novellato o modificato le precedenti disposizioni. Altre norme, invece, la cui vigenza era originariamente temporanea, sono state prorogate.

L'atto del 2001 era costituito da centoventinove sezioni e nove annessi e suddiviso in quattordici parti, di cui circa la

¹¹⁴ *House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause A and other v. Secretary for the Home Department and X and another v. Secretary of State for the Home Department*, 16 dicembre 2004, UKHL 56.

metà strettamente connesse al pericolo causato dal terrorismo internazionale. Una parte, che ha creato molto scalpore, autorizzava il Governo a prendere tutte le misure necessarie nei confronti di soggetti “*foreign non-nationals*” per i quali il Segretario di Stato per gli Affari interni sospettasse attività di terrorismo (Part IV). Questo poteva ordinare la detenzione a tempo indeterminato di tali individui stranieri sospettati di avere legami col terrorismo internazionale: tale disposizione, derogante ad alcuni diritti individuali garantiti dai trattati internazionali, costituiva una deroga del governo all’art. 5, par. 1, della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (in forza dell’art. 15 della medesima)¹¹⁵ ed all’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Gli Stati potevano infatti derogare ad alcune disposizione di Convenzioni internazionali solo in presenza di circostanze eccezionali e previo adempimento di talune condizioni formali¹¹⁶. Queste deroghe¹¹⁷ erano imposte

115 L’art. 15 stabilisce che: “*in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Altra Parte Contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*”. Il Regno Unito ha emanato il Decreto 3644/2001, noto come *Human Rights Act Designated Derogation*, che prevedeva la deroga agli obblighi internazionali della CEDU.

116 Quanto detto in questo paragrafo fa riferimento al seguente scritto: V. EBOLI, *La legislazione antiterrorismo britannica*, in *Giur. it.*, 2005, pag. 12.

117 Tali deroghe sono previste dall’art. 15 della CEDU, dall’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e dall’art. 27 della Convenzione interamericana sui diritti dell’uomo del 1967.

dalla necessità di contemperare, nelle situazioni di emergenza, la tutela dei diritti umani fondamentali e le esigenze di sicurezza nazionale, in modo che le garanzie individuali non divenissero arbitrariamente violate per esigenze dello Stato.

Le problematiche che hanno coinvolto tre gradi di giurisdizione britannica¹¹⁸, fino alla *House of Lords*, riguardavano l'analisi dell'effettiva esistenza di uno stato di emergenza pubblica, la conformità delle previsioni della legislazione di emergenza al principio della proporzionalità, con particolare riguardo alle misure di detenzione a tempo indefinito e al principio di non discriminazione. I *Lords* hanno confermato la sussistenza di uno Stato di emergenza al momento dell'emanazione della nuova legislazione, mentre hanno riscontrato una difformità delle misure emanate rispetto ai canoni previsti dalle clausole di deroga. Alla luce di queste considerazioni, il Governo britannico ha provveduto ad emanare il sopra citato atto del 2005.

Valga l'opportunità di esaminare di seguito, nello specifico, i punti affrontati dai *Lords* sullo stato di emergenza. Bisogna premettere che il terrorismo costituisce una minaccia al fondamento e alla stabilità

118 L'autorità giudiziaria è stata adita dai ricorsi di nove stranieri, detenuti da circa tre anni, senza una precisa formalizzazione delle accuse e senza processo. Questi individui erano trattenuti in ragione di informazioni in possesso dei servizi di *intelligence*, con il sospetto che essi fossero in qualche modo legati al terrorismo internazionale. L'applicazione della legge anti-terrorismo ha comportato che questi venissero tenuti in reclusione senza essere posti a conoscenza delle prove in base alle quali detta detenzione è stata ordinata, dunque senza possibilità di contestazione mirata perché il Governo non voleva rendere note le fonti da cui provenivano le informazioni.

delle istituzioni democratiche ed è sempre stato considerato un fenomeno legittimante uno stato di pubblica emergenza e la deroga, attribuita ai paesi che intendano emanare una legislazione tale da violare i diritti individuali garantiti dai trattati internazionali, costituisce sia una facoltà che un obbligo per lo Stato, che deve garantire allo stesso tempo il rispetto dei diritti dei propri cittadini. Tuttavia, la facoltà attribuita agli Stati non è illimitata e arbitraria, ma deve sussistere un equilibrio e un contemperamento di interessi della sicurezza nazionale e della salvaguardia dei diritti fondamentali.

Sia la Corte di Strasburgo che il Consiglio d'Europa¹¹⁹ hanno ribadito che sono lecite le misure eccezionali e derogatorie, ma è necessario che esse non siano arbitrarie. Sono ammissibili soltanto quelle strettamente funzionali al ristabilimento (o alla preservazione) dell'ordine costituzionale.

Il Regno Unito sosteneva che gli attentati dell'11 settembre, anche se diretti contro gli Stati Uniti, avevano compromesso le attività di molte società britanniche in territorio statunitense ed avevano portato l'uccisione molti cittadini anglosassoni. Inoltre, il rischio di attentati in territorio britannico era aumentato con la coalizione bellica per la lotta al terrorismo.

Nel richiamato procedimento, tale aspetto è sempre stato ritenuto sussistente. Infatti, non è necessario, per la sussistenza di un pericolo per la sicurezza nazionale, che gli eventi si siano svolti nell'ambito del territorio dello Stato: è sufficiente che gli effetti si ripercuotano e mettano in pericolo le istituzioni dello Stato.

119 Il Regno Unito ha chiesto un parere sulla compatibilità dell'emanando atto agli obblighi imposti dalla CEDU Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.

Passando ora ad analizzare le misure adottate dal Regno Unito e la loro proporzionalità e adeguatezza, è necessario che i poteri straordinari adottati siano limitati nel tempo e siano strettamente funzionali allo scopo per cui sono stati conferiti. Relativamente al parametro della durata nel tempo delle misure, si segnala che nell'*Act* erano indicati vari termini di durata per le singole disposizioni che potevano essere prorogati dal Parlamento o dal Segretario di Stato se le circostanze di emergenza lo avessero richiesto, entro il termine ultimo del 10 novembre 2006.

Sotto questo profilo i *Lords* hanno ritenuto le misure sproporzionate rispetto a quanto richiesto dalle circostanze. Dal punto di vista della proporzionalità delle misure, i *Lords* hanno valutato che non fosse sufficiente un preventivo controllo parlamentare per ogni modifica e un doppio grado giurisdizionale speciale (*Special Immigration Appeals Commission*, adibito all'esame dei casi di sospetto di terrorismo, con appello davanti alla *High Court*), per affermarne la legittimità.

Ci si domandava inoltre se fosse assolutamente necessario demandare tanto ampi poteri al Segretario di Stato o se fosse possibile incidere meno sul sistema ordinario, lasciando un ruolo più ampio del Parlamento o evitando di privare le istanze giurisdizionali ordinarie della propria competenza in materia.

I *Lords*, in conclusione, hanno ritenuto che l'ampliamento dei poteri dell'esecutivo e la diminuzione di quelli del potere legislativo e giudiziario fosse superiore a quella che poteva essere sufficiente a far fronte alla minaccia terroristica. Per questo motivo, l'*Act* del 2005 è intervenuto su tale aspetto, affermando che ogni decisione dell'esecutivo contraria ai diritti umani necessitasse di un coinvolgimento preventivo dell'organo giudiziario.

Relativamente alle misure di detenzione a tempo

indeterminato per gli individui stranieri sospettati di essere terroristi internazionali o di avere legami con organizzazioni terroristiche internazionali, i *Lords* hanno ritenuto oltrepassati i limiti di quanto poteva essere adottato e il principio di proporzionalità. La mancanza di un limite temporale alla detenzione e la totale assenza di rimedi sembra comprimere eccessivamente la libertà personale degli individui detenuti. E' stato anche ritenuto non corrispondente alle norme della CEDU la discriminazione degli stranieri rispetto ai cittadini britannici. E' stata quindi ritenuta - nel caso specifico - una violazione dell'art. 14 e dell'art. 5 della CEDU: non vi era infatti ragione di considerare gli individui stranieri più pericolosi dei cittadini o di quelli aventi doppia cittadinanza.

Pertanto, l'*Act* del 2005 è intervenuto per porre rimedio a queste lacune riscontrate dai *Lords*. La legislazione di emergenza è stata quindi modificata e conformata alle norme di tutela dei diritti umani sulla base di interventi degli stessi organi giurisdizionali dello Stato.

Infine, un ulteriore atto legislativo emanato dalla Gran Bretagna è costituito dal *Terrorism Act 2006*, introdotto il 12 ottobre 2005 con lo scopo di creare una nuova difesa contro il terrorismo alla luce degli attentati del 7 luglio 2005 a Londra¹²⁰. Anche in questo caso la legge incontrò molte opposizioni da parte di chi la riteneva una ingiustificata imposizione sulle libertà individuali.

120 Il 7 luglio 2005 avvennero una serie di attentati terroristici al sistema di trasporto pubblico londinese. Tre treni della Metropolitana di Londra furono colpiti quasi contemporaneamente e dopo poco meno di un'ora esplose un autobus. Gli attentati causarono 52 morti, inclusi gli attentatori e circa 700 feriti.

CAPITOLO II

I SOGGETTI COINVOLTI: OBBLIGHI E RESPONSABILITA'

La normativa che regola la sicurezza nel settore dell'aviazione civile e la sua corretta applicazione coinvolge tutte le categorie di soggetti che in qualche modo collaborano, ad ogni livello, nello svolgimento dell'attività di trasporto aereo, a partire dalle organizzazioni internazionali fino al singolo utente del servizio di trasporto. L'attività di tutti i soggetti coinvolti è legata alla duplice componente del diritto della navigazione (privatistica e pubblicistica) e alla tutela offerta al bene primario della sicurezza. Tra l'altro, la disciplina della sicurezza (ritenuta un bene supremo da salvaguardare) ha sempre coinvolto storicamente il diritto della navigazione per il particolare rischio che contraddistingue l'attività di navigazione marittima e aeronautica.

In ogni caso, lo studio sulle responsabilità deve iniziare dall'analisi delle competenze, dei diritti e degli obblighi del soggetto cui imputare l'eventuale mancanza.

La sicurezza aerea rappresenta oggi più che mai un argomento di estrema attualità sia per la presunta pericolosità, sia per il crescente interesse che suscita nelle organizzazioni terroristiche.

L'interesse verte sia sulla sicurezza intesa come *safety*¹²¹ (protezione del passeggero e del bagaglio dai pericoli generati dallo svolgimento dell'ordinaria attività di trasporto aereo, sicurezza operativa), sia come *security*

¹²¹ Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste sui sinistri della navigazione aerea*, in *Dir. mar.*, 1998, pag. 219 - 227.

(protezione del passeggero da qualsiasi interferenza illecita operato da soggetti terzi). La sicurezza, intesa a 360°, coinvolge tutte le fasi dell'aviazione civile, dalla costruzione e accertamento delle condizioni di navigabilità del velivolo, ai requisiti fisici e professionali del personale, alla disciplina relativa all'esercizio dell'attività di volo (regole di circolazione e polizia della navigazione).

Nel presente capitolo si tenterà di fornire una sistemazione organica dei compiti e delle responsabilità dei soggetti coinvolti in materia di *security* aeroportuale.

2.1. L'ICAO

L'ICAO (*International Civil Aviation Organization* - Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile) è una agenzia autonoma delle Nazioni Unite¹²² incaricata di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale, delle rotte e degli aeroporti e promuovere la progettazione e lo sviluppo del settore rendendolo più sicuro e ordinato.

Abbiamo già studiato che l'ICAO nasce inizialmente col nome PICAIO (*Provisional International Civil Aviation Organization*) come Consiglio provvisorio in seno all'assemblea per l'aviazione civile internazionale, tenutasi a Chicago tra il 1 novembre e il 7 dicembre 1944. Scopo del PICAIO era elaborare e coordinare le norme transitorie da adottare per un periodo di 3 anni al fine di porre le basi per la costituzione del successivo ICAO, sorto durante l'assemblea plenaria a cavallo tra il maggio e il giugno

¹²² L'ICAO ha concluso nel 1947 con le Nazioni Unite un accordo che prevede la partecipazione dello stesso ai lavori dell'ONU inerenti al settore dell'aviazione civile. L'ICAO gode, entro limiti determinati, del diritto di richiedere pareri alla Corte internazionale di giustizia alla quale, a sua volta, è tenuta a fornire ogni informazione richiesta.

1946 a Montreal.

I principali obiettivi dell'ICAO sono individuati nell'art. 44 della Convenzione di Chicago: “a) *garantire lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile internazionale nel mondo intero; b) [...]; c) [...]; d) mettere a disposizione del mondo trasporti aerei sicuri, regolari, efficaci ed economici di cui hanno bisogno; e) impedire i danni economici derivanti da una irragionevole concorrenza; f) garantire il pieno rispetto dei diritti degli Stati contraenti e un'equa possibilità, per tutti questi stessi Stati, di accedere all'esercizio delle imprese di trasporti aerei internazionali; g) [...]; h) promuovere la sicurezza del volo nella navigazione aerea internazionale; i) favorire, in modo generale, lo sviluppo dell'aeronautica civile internazionale sotto tutte le sue forme”.*

L'Assemblea si riunisce almeno una volta ogni tre anni su convocazione del Consiglio, a meno che non venga convocata in sessione straordinaria; tutti gli Stati hanno ugual diritto di farsi rappresentare alle riunioni dell'assemblea e ciascuno ha diritto ad un voto. In tale occasione si procede alla discussione delle linee di attività e di intervento dell'organizzazione per i successivi tre anni nelle materie tecniche, economiche e legali, si approvano i bilanci e si eleggono i membri che andranno a comporre il Consiglio.

I poteri e obblighi dell'Assemblea sono individuati nell'art. 49, tra i quali vi è quello di delegare al Consiglio i poteri e l'autorità necessari od utili all'esercizio delle funzioni dell'Organizzazione, di revocare o modificare in qualsiasi momento tali deleghe o di esaminare tutte le proposte intese a modificare o ad emendare le disposizioni della Convenzione. All'Assemblea è infine riconosciuto il potere, con maggioranza dei due terzi dei componenti, di apportare modifiche alla Convenzione di Chicago. Tali

emendamenti entrano in vigore solo per gli stati che li hanno ratificati, sempre che le ratifiche raggiungano il numero stabilito dall'Assemblea e comunque non inferiore a due terzi.

Il Consiglio è invece un organismo permanente composto dai rappresentanti di trentasei Stati contraenti eletti dall'Assemblea, attribuendo una rappresentanza adeguata: 1) agli Stati più importanti in materia di trasporti aerei; 2) agli Stati che contribuiscono maggiormente in materia di impianti e servizi di navigazione aerea civile internazionale; 3) agli Stati la cui designazione garantirà la rappresentanza di tutte le principali aree geografiche del mondo.

Il Consiglio elegge un Presidente, che sta in carica tre anni, nomina un *Comitato del Trasporto aereo*¹²³, istituisce una *Commissione per la navigazione aerea*¹²⁴ e nomina un agente esecutivo che avrà il titolo di Segretario generale¹²⁵. Inoltre, compito del Consiglio è quello di chiedere, raccogliere, esaminare e pubblicare le informazioni

123 Il Comitato del Trasporto aereo è chiamato a curare gli aspetti economici della navigazione aerea.

124 La Commissione per la navigazione aerea è il principale organo del Consiglio responsabile dell'esame, del coordinamento e della pianificazione del programma tecnico di lavoro dell'ICAO in tutti i settori della navigazione aerea. Inoltre cura il continuo aggiornamento degli allegati tecnici alla Convenzione di Chicago, raccomandandone l'adozione al Consiglio. E' composto da quindici membri, che devono possedere "*elevate qualifiche ed esperienza nella scienza e nella pratica aeronautica*".

125 Il Segretario generale sta al vertice del personale ICAO. Il Segretariato provvede al funzionamento di tutta l'Organizzazione ed è costituito da 5 unità: Navigazione aerea, Trasporto aereo, Assistenza tecnica, Affari giuridici, Amministrazione e servizi.

concernenti i progressi fatti nella navigazione aerea e nell'esercizio dei servizi aerei internazionali, nonché di adottare le norme e le pratiche raccomandate internazionali.

Il Consiglio ha emanato il 14 giugno 2002, nelle sue linee di base, il Piano di Azione ICAO per l'incremento del livello di sicurezza mondiale dell'aviazione, che è stato sviluppato sulla base della Risoluzione A33-1 dell'Assemblea (*Declaration of misure of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist act involving civil aviation*¹²⁶) e della dichiarazione della Conferenza ministeriale ad alto livello sulla sicurezza nell'aviazione svoltasi a Chicago dal 19 al 22 febbraio 2002, che contempla varie iniziative per migliorare l'applicazione degli standards ICAO in materia. La Risoluzione A33-2 costituisce “*the consolidated statement of continuino ICAO polizie related to the safeguarding of International civil aviation*”

L'ampia disciplina normativa, che la Convenzione di Chicago dedica all'ICAO, si giustifica con l'intento di consentire all'organizzazione di raggiungere obiettivi non conseguiti in sede di sottoscrizione della Convenzione: costruire dal punto di vista politico, economico e tecnico un insieme di regole accettabili dagli Stati contraenti e anche dagli altri Stati, favorendo lo sviluppo dei trasporti aerei in condizioni di piena sicurezza.

Gli atti emanati dall'ICAO prendono il nome di “*standards internazionali e di sistemi pratici raccomandati*” (da disporsi quali “allegati tecnici” alla Convenzione), con lo scopo di assicurare il più alto grado possibile di uniformità

126 Risoluzione adottata in occasione della sessione dell'Assemblea ICAO tenutasi dal 25 settembre 2001 al 5 ottobre 2001.

nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione relativamente agli aeromobili, al personale, alle rotte aeree ed ai servizi ausiliari.

L'adozione degli Allegati tecnici e la loro entrata in vigore è subordinata ad una procedura diversa rispetto alle altre norme della Convenzione. Tale speciale procedura rimane molto complessa, non potendo gli organi dell'ICAO creare norme giuridiche a carattere diretto e immediato negli Stati aderenti. Nello specifico, per l'adozione degli stessi è richiesta la maggioranza dei due terzi del Consiglio, ma la maggioranza degli Stati potrà a sua volta impedire l'esecuzione, notificando la propria “*disapprovazione*”. Rimane comunque in capo ai singoli Stati il potere di non conformarsi agli standards contenuti negli Allegati o nei loro emendamenti, con il solo obbligo di notificare all'ICAO eventuali differenti regolamentazioni tecniche. Bisogna altresì sottolineare le differenze intercorrenti tra standards e raccomandazioni, basate non tanto sul contenuto tecnico o sulle tecniche con cui sono formulati, ma quanto piuttosto sullo scopo da essi perseguito e, conseguentemente, sull'obbligatorietà o meno della loro adozione da parte degli Stati contraenti. Mentre il recepimento degli standards è obbligatorio, in virtù del fatto che dalla loro applicazione deriva il conseguimento di un livello di sicurezza minimo uniforme in tutti gli Stati contraenti, lo stesso non può dirsi per le raccomandazioni, nei confronti delle quali non è rinvenibile né un obbligo di adozione, né un obbligo di comunicazione delle eventuali differenze tra il sistema normativo nazionale e le misure dettate a livello internazionale¹²⁷. Tuttavia, l'applicazione delle raccomandazioni questi è strettamente consigliata per

127 Cfr. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 33.

la sicurezza, la regolarità e l'efficienza della navigazione aerea.

All'attività dell'ICAO partecipano altresì alcune organizzazioni non governative in qualità di osservatori, tra cui, ad esempio, la Comunità europea come osservatore non permanente. La crescita della UE come potenza commerciale ha determinato un sempre maggior coinvolgimento nei settori di competenza dell'ICAO, con la necessità di una sempre più stretta collaborazione. L'Organizzazione, infatti, emana regole che possono incidere sulla normativa comunitaria e i suoi indirizzi strategici: senza una collaborazione, la Comunità rischierebbe di vedere adottare regole internazionali configgenti con i propri interessi complessivi.

Proprio in materia di *security*, abbiamo analizzato nel capitolo precedente che la disciplina di base, contenuta nell'Annesso XVII, per evitare una applicazione differente negli Stati membri dell'UE, è stata trasposta in una regolamentazione comunitaria ancora più specifica.

Recentemente nel *Security Summit* a Ginevra, del 22 gennaio 2010, l'ICAO e i membri delle compagnie aeree presenti hanno elaborato, con l'ottica di raggiungere un livello di sicurezza sempre più elevato, cinque raccomandazioni, tra cui: *i)* formale e continua consultazione e cooperazione tra i governi e l'industria aeronautica; *ii)* allineamento delle emergenze con l'effettiva capacità del settore; *iii)* eliminazione delle inefficienze nella raccolta dei dati dei passeggeri; *iv)* armonizzazione della legislazione; *v)* combinazione di tecnologia e intelligence per trovare i soggetti pericolosi e l'effettuazione di controlli più forti ed efficienti.

Incidentalmente all'argomento di questo scritto, un accenno merita la IATA (*International Air Transport Association*), ente internazionale su base privatistica,

creato nel 1945 e formato da vettori aeronautici di linee internazionali e nazionali, rispettivamente membri ordinari e associati. L'Associazione¹²⁸ si propone, attraverso la collaborazione dei suoi membri, di favorire il commercio aereo internazionale e sviluppare, con margini di profitto, i trasporti con garanzie di sicurezza. L'associazione si occupa essenzialmente dei profili commerciali della navigazione aerea (a differenza dell'ICAO che si occupa dei profili legati alla tecnica del volo e agli aspetti pubblicistici), come le condizioni di trasporto aereo internazionale, lo scambio dei diritti di traffico e i profili tariffari.

Con riguardo ai problemi di sicurezza (intesa però nell'accezione di *safety*) ed efficienza, si richiamano gli accordi internazionali promossi in sede IATA e riguardanti la manutenzione e revisione degli aeromobili con l'utilizzazione di pezzi di ricambio ed in generale del materiale occorrente e con l'impiego di personale appositamente formato e addestrato. Tali accordi, per l'evidente rilevanza pubblicistica, soprattutto con particolare riferimento alla sicurezza, sono stati oggetto di interesse da parte dell'ICAO, che ha raccolto e diffuso tramite circolari i dati più importanti relativi alla cooperazione tra compagnie aeree. La IATA ha contribuito alla realizzazione degli atti emanati dall'ICAO che garantiscono la standardizzazione dei documenti e delle procedure e l'uniformità del funzionamento della rete di trasporto aereo internazionale.

¹²⁸ Attualmente sono associate alla IATA più di 270 compagnie aeree del mondo appartenenti a 130 nazioni, che svolgono servizi di linea ("*scheduled*") pari al 98% del traffico aereo mondiale. Invece, gli esercenti di linee aeree non regolari sono associati dal 1971 nell'*International Air Carrier Association* (IACA).

La IATA è composta da vari organi, tra cui: l'Assemblea, il Comitato esecutivo, il Comitato finanziario¹²⁹, il Comitato giuridico, il Comitato tecnico e il Comitato del traffico¹³⁰.

2.2 Gli organi comunitari

Le istituzioni comunitarie, nonostante la ricca produzione normativa a partire dal 2002¹³¹, in realtà non rivestono alcun ruolo pratico ed effettivo nell'attuazione della normativa di *security* predisposta, che viene delegata agli Stati membri. Tuttavia, il mancato adeguamento dello Stato membro alla normativa comunitaria può determinare l'instaurazione della procedura di infrazione contro lo Stato stesso.

Infatti, la Commissione si impegna a svolgere delle indagini per accertare l'esatta applicazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri, dell'autorità per l'aviazione civile nazionale e da parte delle società di gestione aeroportuale.

L'art. 11 del Reg. CE n. 2320/2002 stabiliva che *“fatto salvo il regolamento CE n. 1049/2001, la Commissione pubblica ogni anno una relazione sull'attuazione del presente regolamento e sulla situazione della sicurezza aerea nella Comunità, utilizzando, per le sue conclusioni, le relazioni di ispezione”*.

Sulla base della predetta disposizione, la Commissione ha prodotto annualmente delle relazioni, utili per comprendere lo sviluppo e l'innovazione della legislazione e della sua attuazione negli aeroporti comunitari. I

129 Il Comitato finanziario svolge un servizio di compensazione per i reciproci rapporti di debito e credito dei membri dovuti all'emissione dei biglietti.

130 Il Comitato del traffico si occupa del coordinamento di orari, tariffe e documenti di trasporto.

131 Cfr. capitolo 1.

funzionari della Commissione hanno effettuato, su un numero di aeroporti campione, le dovute ispezioni per accertare la corretta applicazione delle norme di *security*.

Le relazioni di ispezione sono comunicate dalla Commissione allo Stato membro interessato, il quale, nel termine di tre mesi da tale notifica, è tenuto ad indicare le misure adottate per porre rimedio alle eventuali carenze. Tutte le informazioni derivanti dalle relazioni di ispezione e dalle risposte degli Stati membri (quando dette informazioni riguardano altri Stati membri) devono essere trattate come riservate.

Dalla prima relazione¹³² emerge che la Commissione ha svolto 43 ispezioni tra febbraio 2004 e giugno 2005, verificando almeno una volta ogni Stato membro, sia l'attività dell'autorità nazionale, sia dei singoli aeroporti. La Commissione ha verificato se i Programmi nazionali di sicurezza dell'aviazione civile fossero stati formalmente adottati da tutti gli Stati membri e se il loro contenuto risultasse nel complesso conforme ai requisiti. Anche le ispezioni su i Programmi nazionali per il controllo della qualità hanno ottenuto buoni risultati, tranne che per due Stati membri, nei confronti di uno dei quali è stata avviata la procedura di infrazione.

Secondo la Commissione, negli aeroporti il livello di sicurezza è globalmente abbastanza elevato, ma non uniforme. Ad esempio sono state riscontrate forti disparità sul controllo del personale, settore che però sarebbe stato in seguito armonizzato con l'entrata in vigore del Reg. CE

¹³² Relazione della Commissione concernente la prima relazione sull'attuazione del regolamento CE n. 2320/2002 relativo alla sicurezza dell'aviazione civile, Bruxelles, 22/09/2005, COM(2005) 428.

n. 1138/2004¹³³, che impone il controllo di tutto il personale che accede a qualsiasi area in cui hanno accesso i passeggeri controllati. In questo regolamento si prevede, infatti, che *“tutto il personale, compreso l’equipaggio di volo e gli oggetti da esso trasportati, deve essere sottoposto a controllo prima di essere autorizzato ad accedere alle parti critiche delle aree sterili”*.

La seconda relazione¹³⁴ riferita al periodo luglio 2005 – dicembre 2006, ha confermato che l’attuazione della regolamentazione comunitaria ha aumentato notevolmente il livello medio di sicurezza negli aeroporti comunitari, alla luce degli attentati sventati nel Regno Unito nell’agosto 2006¹³⁵, nei quali si sarebbero dovuti utilizzare esplosivi liquidi posti in bagagli a mano per far esplodere diversi aerei in volo.

Complessivamente, dal febbraio 2004 la Commissione ha effettuato 65 ispezioni aeroportuali (comprese le 43 sopra citate) in tutti gli Stati membri e in Svizzera¹³⁶. Nel

133 Regolamento CE n. 1138/2004 della Commissione, del 21 giugno 2004, *che stabilisce una definizione comune delle parti critiche delle aree sterili degli aeroporti*, in GU L 221 del 22/06/2004, pag.6.

134 Relazione della Commissione concernente la seconda relazione sull’attuazione del regolamento CE n. 2320/2002 relativo alla sicurezza dell’aviazione civile, Bruxelles, 20/09/2007, COM(2007) 542.

135 La Divisione anti-terrorismo di *Scotland Yard* e dei servizi di sicurezza britannici hanno sventato un attentato, il cui programma prevedeva l’esplosione di alcune sostanze liquide poste nei bagagli a mano di alcuni passeggeri imbarcati su voli diretti negli Stati Uniti. Nell’occasione sono state arrestate 21 persone e il Regno Unito ha innalzato il livello di allerta al massimo nei suoi aeroporti, con misure di emergenza limitative sull’imbarco.

136 La Commissione è competente ad effettuare ispezioni in

complesso si è constatato che il livello di sicurezza dell'Unione europea è elevato, con una regolamentazione più rigorosa e più dettagliata della regolamentazione internazionale stabilita in sede ICAO. I casi più gravi di non conformità rispetto alla regolamentazione europea si sono riscontrati nel controllo del personale, nelle perquisizioni degli aeromobili, nel controllo dei bagagli a mano e delle merci. In qualche aeroporto è stato riscontrato che le procedure di controllo applicate ai membri del personale e ai passeggeri non erano le stesse, in quanto al personale si applicavano metodi più flessibili che non permettevano di individuare gli articoli proibiti. Le ragioni delle carenze e delle mancanze sono varie: dal fattore umano, alla necessità di procedere ai vari controlli in un minimo tempo e al ritmo sostenuto delle rotazioni degli aeromobili, all'insufficienza o mancanza di un controllo di qualità di sicurezza. Quest'ultimo aspetto è stato appunto definito come l'anello debole dell'architettura generale della sicurezza dell'aviazione civile.

La terza relazione¹³⁷ premette che *“il terrorismo continua a essere una minaccia per la nostra società. L'aviazione civile è particolarmente a rischio ed è esposta a vari metodi di attacco Dobbiamo assicurare la protezione efficace dei nostri cittadini e al tempo stesso definire il quadro del buon funzionamento del mercato interno*

Svizzera conformemente ad un accordo bilaterale UE – Svizzera. Ispezioni simili a quelle condotte dalla Commissione, in numero di 11, sono state condotte anche in Norvegia e in Islanda dall'Autorità di Vigilanza EFTA.

¹³⁷ Relazione della Commissione concernente la terza relazione sull'attuazione del regolamento CE n. 2320/2002 relativo alla sicurezza dell'aviazione civile, Bruxelles, 29/09/2008, COM(2008) 582.

dell'aviazione". Nel periodo di riferimento sono state compiute 28 ispezioni presso le autorità nazionali: mentre i programmi nazionali sono aggiornati e controllati, quelli delle compagnie aeree tendono a essere meno conformi ai requisiti e sono controllati con minore efficacia, soprattutto quelli delle compagnie aeree registrate al di fuori dell'Unione europea.

Tra il febbraio 2004 e il dicembre 2007 la Commissione ha effettuato 83 ispezioni aeroportuali, constatando che il livello di conformità è migliorato di quasi il 40% e il numero di carenze gravi continua a diminuire. Tra l'altro nel 2007 le ispezioni hanno anche considerato settore raramente ricompresi nelle ispezioni precedenti: vettovagliamento, pulizia, posta, materiali del vettore aereo e requisiti tecnici per le apparecchiature.

Durante il 2007, la Commissione ha avviato la procedura di infrazione *ex art. 226 Tr. CE* contro il Lussemburgo (che non aveva adeguatamente rettificato le carenze individuate in una ispezione) e contro la Repubblica Slovacca (che non aveva presentato un piano di azione in seguito a una ispezione di verifica in un aeroporto e non aveva destinato risorse adeguate alla sicurezza dell'aviazione).

2.3. Gli organi nazionali; i ministri competenti in materia di *security*

Lo Stato ha il generale dovere di proteggere la salute, la vita e l'incolumità dei propri cittadini, come espressione e rispetto di un obbligo internazionale, garantendo il diritto alla mobilità in piena sicurezza.

L'ordinato svolgimento e il potenziamento delle attività connesse con la navigazione interessano l'intera comunità nazionale per le molteplici ripercussioni che la sicurezza e la prosperità dei traffici hanno sul piano sociale, economico e politico. Per tale motivo, l'intervento della

pubblica amministrazione nel settore della navigazione è pregnante, avvalendosi di una complessa organizzazione composta da organi statali, enti pubblici, ma anche di persone fisiche ed enti privati.

La competenza territoriale di questi soggetti può circoscriversi al territorio nazionale (organi centrali) o a una determinata area nel territorio nazionale o all'estero (organi periferici)¹³⁸.

Bisogna ricordare che gli Stati sono vincolati agli obblighi che assumono a livello internazionale (contenuti – per l'oggetto del presente lavoro - principalmente nella Convenzione di Chicago e negli Annessi ma anche in altre norme) e sono quindi tenuti ad armonizzare la legislazione nazionale e proprie norme sia con le norme vincolanti internazionali e comunitarie sia con le semplici raccomandazioni.

Coma anticipato, gli Stati hanno l'obbligo di applicare le norme contenute nell'Annesso XVII¹³⁹, come imposto dall'art. 37 della Convenzione di Chicago.

E' quindi importante capire come e da chi vengono applicate le regole in materia di sicurezza, poiché solo in questo modo è possibile individuare il soggetto responsabile della prevenzione dagli atti di interferenza illecita e della corretta effettuazione dei controlli di sicurezza. Lo Stato, del resto, è il soggetto che deve sostenere maggiormente i costi della sicurezza, insieme alle industria aeronautica. Lo Stato ha infatti l'obbligo di garantire che le misure di sicurezza corrispondano almeno a quelle previste dalla normativa internazionale e comunitaria, anche se la Convenzione di Chicago e i suoi

138 Cfr. R. MANCUSO, *Istituzioni di diritto della navigazione*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 51-53.

139 Norma principale in materia di *security*.

Annessi non prevedono espressamente che sia lo Stato a finanziare la “*aviation security*”. Tuttavia, anche in caso di delega a soggetti privati, sembra difficile sostenere che la relativa responsabilità non spetti allo Stato. In effetti, anche se le vittime degli attentati terroristici sono solitamente sconosciute ai terroristi, questi non colpiscono indiscriminatamente: l’obiettivo è colpire uno o più Stati per un motivo politico. Per questo motivo l’industria aeronautica, i vettori e gli aeroporti sostengono di essere semplici segni degli attacchi, ma i veri obiettivi sarebbero gli Stati.

Gli Stati hanno la responsabilità delle misure di sicurezza attuate da un ente statale o, in ogni caso, di quanto messo in atto dalle autorità aeroportuali che provvedono all’attività di sicurezza. Infatti, lo Stato può scegliere se adottare il modello centralizzato, nel quale mantiene la primaria responsabilità per l’*aviation security* attraverso enti statali, l’Autorità dell’aviazione civile, il Ministero dei Trasporti o le Forze di polizia, ovvero, in alternativa, un modello decentrato, nel quale le Autorità aeroportuali provvedono alle principali attività di *security* sotto la supervisione di enti statali. Indipendentemente dalla scelta effettuata, gli Stati mantengono la responsabilità per l’esatta predisposizione delle misure di sicurezza nel settore¹⁴⁰.

In Italia, l’attuazione delle misure idonee a prevenire e contrastare gli atti di interferenza illecita all’interno degli aeroporti è affidata, ad un insieme di organi che operano sotto la responsabilità del Ministero dell’Interno, dei Trasporti e della Difesa, nonché della Presidenza del

140 Cfr. J. HONG, *Liability of Aviation Security Service Providers and responsibility of States*, in *Air & Space Law*, 2010, pag. 9.

Consiglio¹⁴¹.

L'attività, esercitata dalle Forze di polizia, ha l'obiettivo di garantire la sicurezza per l'incolumità delle persone, sia passeggeri, che lavoratori aeroportuali, sia persone che fruiscono delle aree comuni dell'aeroporto. Proprio l'espletamento dell'attività dei controlli di sicurezza ha ricevuto negli ultimi anni importanti cambiamenti, fino alla possibilità di affidare a soggetti privati l'espletamento dei servizi di controllo su passeggeri e bagagli.

Le Forze di polizia possiedono una competenza esclusiva in relazione ai controlli documentali, alle attività di polizia giudiziaria e all'applicazione delle norme in materia di immigrazione, fra cui si segnala il T.U. sull'immigrazione e la condizione dello straniero, gli accordi di Schengen, il Trattato di Amsterdam¹⁴², gli atti comunitari¹⁴³, le norme nazionali¹⁴⁴ ed internazionali sui rifugiati e le altre disposizioni a tutela dei diritti dell'uomo.

All'interno dell'apparato amministrativo, la materia della sicurezza aviatoria trova punto principale di riferimento nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁴⁵, che

141 Si ricorda il *Comitato di Coordinamento Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti e delle Infrastrutture (COCIST)*

142 Trattato dell'Unione europea, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

143 Tra i tanti, direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GU L 304 del 30/09/2004 pag. 12 - 23.

144 Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, in GU del 26/08/2002, n. 199 - Suppl. ord. n. 173.

145 Il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008,

mantiene ancora una competenza generale, seppur residuale, all'apice dell'amministrazione della navigazione aerea. Tale funzione consiste in un potere-dovere di controllo dell'attività dell'ENAC e degli altri Enti, nel potere di relazione con gli organismi internazionali e comunitari, nonché nel compito di provvedere all'attuazione, nel nostro ordinamento, delle disposizioni contenute negli allegati tecnici ICAO, fatte salve le competenze che ora spettano all'ENAC. Tra l'altro, ciò è confermato dal vecchio art. 687 cod. nav. stabiliva che *“l'amministrazione della navigazione aerea è retta dal Ministero dei trasporti e della navigazione”*.

Le funzioni del Ministero sono più numerose di quelle che specificatamente ineriscono alla materia della navigazione aerea e sono menzionate nell'art. 3 del DPCM 5 luglio 2006¹⁴⁶. Emergono, in particolare, riferimenti esemplificativi nel settore marittimo, come quelli citati nella lett. c *“navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; demanio marittimo; sicurezza della navigazione e trasporto nelle acque interne; programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; aviazione civile e trasporto aereo”*.

Per l'espletamento delle sue funzioni, il Ministero è

n. 121, ha sostituito il comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, istituendo nuovamente il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e prevedendo che allo stesso siano attribuite le funzioni del Ministero dei Trasporti. Per un approfondimento sulla organizzazione del Ministero prima delle riforme, vedi G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzative nel diritto della navigazione*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 235 ss.

¹⁴⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 luglio 2006, Organizzazione del Ministero delle Infrastrutture, in GU 3/08/2006 n. 179.

articolato a livello centrale in diciotto direzioni generali, incardinate in due dipartimenti: Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale e Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici¹⁴⁷.

La Direzione generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo ha conservato essenzialmente una funzione di vigilanza, controllo e indirizzo, dopo che le funzioni amministrative di carattere operativo sono state demandate all'ENAC¹⁴⁸. In particolare, si occupa di: *a)* disciplina dell'aviazione civile, normativa comunitaria e accordi internazionali; *b)* indirizzo, vigilanza e controllo sugli enti di settore; *c)* indirizzo e vigilanza in materia aeronautica, sicurezza aerea e aeroportuale e sulla qualità del trasporto aereo; ecc...

Questo Ministero, nonostante la ristrutturazione subita negli ultimi anni, che ha comportato – come detto - il decentramento verso altri enti di diverse funzioni, anche nel campo della sicurezza, riveste in ogni caso una posizione di garanzia tra i soggetti che svolgono funzioni di controllo e direzione nell'ambito dell'amministrazione della navigazione aerea. Al Ministero spetta una funzione generale di controllo sull'attività svolta dagli altri enti cui sono delegate funzioni più specifiche, come l'ENAC, l'ENAV e l'ANSV. Da ciò deriva una specifica responsabilità, anche per la posizione di garanzia esercitata, per eventuali comportamenti omissivi per mancato controllo e una correlata responsabilità derivante

147 Cfr. A. FIALE - M. GRIMALDI, *Diritto della Navigazione marittima e aerea*, Simone, Napoli, 2009, pag. 75 ss.

148 Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 62 - 63.

da inattività del Ministero a fronte dell'inerzia di ENAC o ENAV.

Al Ministero spettano infine i compiti di attuazione dei provvedimenti emanati nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte. Ad esempio, per il recepimento delle disposizioni dell'ICAO, il Ministro ha potere di indirizzo nei confronti delle Autorità amministrative coinvolte dal processo di recepimento, con particolare riguardo ad ENAC. Il ruolo dell'attività ministeriale si limita tuttavia ad una funzione di mera sollecitudine, affinché ENAC e le altre amministrazioni uniformino la loro attività di regolamentazione ai contenuti tecnici e procedurali contenuti negli atti di indirizzo emanati dal Ministero. Vale la pena ricordare gli atti di indirizzo 35 T e 36 T che il Ministro ha emanato il 24 maggio 2002 con i quali ha sollecitato ENAC ad *“esaminare le norme ICAO non direttamente afferenti la sicurezza del volo ed attivare le procedure per recepirle nell'ordinamento”*, nonché ribadito *“la cogenza delle norme tecnico-costruttive contenute nell'Annesso ICAO 14 – Heliports”* e invitato lo stesso ente ad attenersi al contenuto tecnico dell'atto di indirizzo in questione¹⁴⁹.

2.4. L'ENAC

L'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile), istituito con il D.Lgs. n. 250/1997¹⁵⁰ come ente pubblico non economico, è sottoposto al controllo, indirizzo e vigilanza del Ministero dei trasporti e della navigazione ed è dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale e finanziaria, salvo il controllo da parte della

149 Cfr. A. Masutti, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 38.

150

Vedi nota n. 39.

Corte dei Conti sulla sua gestione finanziaria.

L'ENAC riveste un ruolo rilevante nella materia della sicurezza aeronautica, sia nella accezione di *security*, sia nella accezione di *safety*.

Ha il compito di coordinamento con altre organizzazioni e amministrazioni a livello sia nazionale che internazionale: oltre a relazionarsi con i vari soggetti coinvolti (ad esempio ENAV e Aeronautica Militare), l'ENAC gestisce i rapporti con le autorità governative estere e partecipa a gruppi di lavoro in sede comunitaria, ICAO ed ECAC. Si occupa altresì del controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo.

Sono anche attribuiti tutti quei compiti che precedentemente spettavano alla Direzione Generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile (DGCA), al Registro Aeronautico Italiano (RAI) e all'Ente Nazionale della Gente dell'Aria (ENGA), ai quali lo stesso ENAC è succeduto, e cioè, a titolo d'esempio: regolamentazione, controllo e definizione dei parametri di qualità; normazione tecnica, certificazione e vigilanza su tutte le attività dell'aviazione civile; indirizzo, programmazione e sviluppo del sistema aeroportuale e del trasporto aereo; rapporti con enti, società ed organismi nazionali e internazionali che operano nel settore dell'aviazione civile; irrogazione di sanzioni ed effettuazione di ispezioni nei confronti degli enti di gestione aeroportuale, come soggetto istituzionalmente preposto all'attuazione dei poteri di controllo, vigilanza ed amministrazione.

L'organizzazione dell'Ente si divide tra struttura centrale e articolazioni territoriali con la presenza di una circoscrizione aeroportuale, con a capo un funzionario che, in seguito alla citata riforma del 2005-2006, ha sostituito la precedente figura del Direttore di aeroporto. Nelle

Direzioni aeroportuali, strutture preposte all'amministrazione delle circoscrizioni aeroportuali, la soppressione della figura del Direttore di aeroporto non è stata correlata da una indicazione precisa delle funzioni e dei poteri delle articolazioni periferiche dell'ENAC, tra l'altro non presenti in tutti gli aeroporti italiani.

In materia di sicurezza aeroportuale, il Direttore rivestiva un'importante funzione di controllo sui soggetti operanti in aeroporto (tra cui le società di gestione aeroportuale), oltre a compiti di Polizia della navigazione aerea, in qualità di rappresentante dello Stato a livello aeroportuale. Egli garantiva non solo il rispetto della normativa in materia di sicurezza, ma tutta la normativa nazionale del settore. Tramite il Direttore di aeroporto, l'ENAC incidereva con immediatezza sull'attività aeroportuale evitando che il gestore aeroportuale potesse agire indiscriminatamente rafforzando la propria posizione sui mercati di assistenza a terra. C'è chi sostiene a buon conto che la soppressione della figura del Direttore di aeroporto sussista solo sulla carta, ma nella pratica egli è stato sostituito a tutti gli effetti dal Funzionario ENAC posto a capo della Circoscrizione aeroportuale. In realtà l'assenza di una figura in rappresentanza dello Stato con poteri autoritativi propri esercitabili in posizione di autonomia comporterà - forse esclusivamente negli aeroporti minori - una minor garanzia sul piano della concorrenza nel settore aeroportuale e sul piano delle misure di sicurezza.

Oggi ad ogni Direzione Aeroportuale è preposto un Dirigente ENAC, che coordina - in situazioni di normalità - l'applicazione delle misure del PNS, con una attività di sorveglianza sui servizi resi dalla società di gestione, dai vettori e dalle imprese autorizzate ad espletare i servizi di *security*. In particolari situazioni di emergenza è prevista la collaborazione delle Forze di Polizia per attuare le

necessarie misure aggiuntive di sicurezza.

Un ruolo essenziale viene anche svolto dall'Ufficio di polizia di Frontiera, il quale assicura che le misure e le procedure di sicurezza vengano applicate correttamente e, qualora si verificano turbative, assume in coordinamento con il Dirigente responsabile dell'ENAC la gestione diretta delle operazioni necessarie a fronteggiarle.

Sul punto, si segnala che la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione ha esteso all'ENAC anche le funzioni di polizia degli aeroporti, esercitate anche tramite le sue articolazioni periferiche. L'art. 718 cod. nav. infatti stabilisce al secondo comma che *“i soggetti privati che esercitano un'attività nell'interno degli aeroporti sono soggetti alla vigilanza dell'ENAC, nell'esercizio dei poteri autoritativi di competenza, nonché al coordinamento e controllo del gestore aeroportuale. Fermo restando le competenze delle forze di polizia, i soggetti pubblici operanti negli aeroporti si coordinano su impulso e sotto la supervisione dell'ENAC”*.

E' altresì utile ribadire che l'art. 690 cod. nav. prevede il recepimento in via amministrativa degli annessi ICAO e dei loro emendamenti, anche tramite regolamenti tecnici emanati dall'ENAC.

Sotto il profilo organizzatorio, l'Ente è costituito dai seguenti organi interni: il Presidente¹⁵¹, il Consiglio di amministrazione¹⁵², il Collegio dei revisori dei conti (con

¹⁵¹ Scelto tra i soggetti con particolari conoscenze in materia di trasporto aereo e navigazione, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dei trasporti e sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia. Ha la rappresentanza legale dell'Ente, presiede il Consiglio di amministrazione, sottoscrive il contratto di programma fra ENAC e Ministero.

¹⁵² Composto, oltre che dal Presidente, da sei membri scelti tra

funzioni di controllo) e il Direttore generale¹⁵³.

Prendendo in particolare considerazione l'argomento oggetto di questa ricerca, all'ENAC spetta il compito di definire e coordinare le misure di sicurezza del trasporto aereo, stilando il Programma Nazionale di Sicurezza, verificandone costantemente lo stato di applicazione e predisponendo, quando necessario, gli opportuni aggiornamenti; inoltre, sono di sua competenza gli adempimenti attuativi relativi all'affidamento in concessione dei servizi di *security* e alla vigilanza sulla loro regolarità ed efficienza, da svolgere in stretta collaborazione con le autorità di pubblica sicurezza.

L'ENAC è stato dal resto designato quale "Autorità competente" responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni in tema di sicurezza dell'aviazione civile, secondo quanto disposto dall'art. 9 del Reg. CE n. 300/2008. Più precisamente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto¹⁵⁴, ha designato l'ENAC quale soggetto responsabile, con il compito di assicurare la

soggetti con cultura giuridica, tecnica ed economica nel settore aeronautico; delibera lo Statuto, gli obiettivi ed i programmi da attuare, nonché i bilanci, adotta direttive generali per la gestione ordinaria e straordinaria dell'Ente.

¹⁵³ Nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e scelto tra soggetti con comprovate conoscenze tecnico – giuridico – amministrative in materia. In caso di urgenza, adotta i provvedimenti indifferibili ed utili a garantire la continuità e la sicurezza dell'esercizio.

¹⁵⁴ Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 21 luglio 2009, *Designazione dell'autorità responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni in tema di sicurezza dell'aviazione civile*, in GU n. 178 del 03/08/2009.

redazione, l'attuazione e l'aggiornamento del PNS e del Programma nazionale per il controllo di qualità della sicurezza dell'aviazione civile.

Per definire le misure di *security* e stilare il Programma nazionale di sicurezza, l'ENAC opera attraverso il CISA¹⁵⁵, il Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti aerei e degli aeroporti, del quale ha la presidenza¹⁵⁶ e la segretaria tecnica; per il coordinamento delle attività a livello locale si avvale invece delle proprie Direzioni Aeroportuali e dei CSA (Comitati di sicurezza aeroportuale¹⁵⁷).

In sintesi, possiamo elencare i più importanti compiti

¹⁵⁵ Membri del CISA sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno, il Comando generale della Guardia di Finanza, il Ministero delle telecomunicazioni, il Ministero della difesa, l'Agenzia delle dogane, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ENAC, l'ENAV, le Poste Italiane, Assaereo, Assaeroporti, IBAR, Assocatering.

¹⁵⁶ Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 26 settembre 2003, che attribuisce la presidenza del CISA al Presidente dell'ENAC.

¹⁵⁷ I CSA sono stati istituiti nel 1971, in riferimento alle disposizioni contenute nell'Annesso XVII ICAO. Hanno il compito di coordinare l'applicazione delle misure di sicurezza disposte dall'ENAC su proposte del CISA ed esaminano il Programma di Sicurezza Aeroportuale e di esaminare ogni iniziativa finalizzata a prevenire atti di interferenza illecita nell'ambito dello scalo di competenza. I componenti del Comitato sono: il dirigente dell'ENAV S.p.A., i dirigenti degli Uffici di Polizia di Frontiera, Dogana, Sanità Aerea e Postale, i Comandanti del Nucleo/Comando dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, il Responsabile del Comando dei Vigili del Fuoco, un rappresentante della sicurezza della società di gestione e un Rappresentante dell'associazione dei vettori operante nello scalo.

dell'ENAC in materia di sicurezza:

- presiede il CISA per la predisposizione del Programma Nazionale di Sicurezza e dei relativi aggiornamenti;
- assicura l'attuazione del predetto Programma o di altre disposizioni vigenti, mantenendo i dovuti contatti a livello centrale e periferico con le amministrazioni e i soggetti interessati alla sicurezza del trasporto aereo;
- esamina e approva i programmi di Sicurezza delle Compagnie aeree nazionali ed estere;
- provvede alla certificazione degli addetti di sicurezza e dei vari operatori aeroportuali (agenti regolamentati, *handler* autorizzati, istruttori, ispettori, ecc...) interessati alle attività relative alla sicurezza;
- verifica i requisiti richiesti per il rilascio delle certificazioni e/o autorizzazioni siano mantenuti nel tempo;
- gestisce i rapporti con le altre Amministrazioni dello Stato in materia di normativa e procedure di *security* del trasporto aereo;
- partecipa a comitati e gruppi di lavoro in materia di *security* del trasporto aereo nelle diverse sedi internazionali (ICAO, ECAC, UE, G8, ecc...);
- esplica attività di *National Coordinator* nel corso delle ispezioni ICAO, UE ed ECAC;
- cura l'organizzazione della *security* nazionale ed internazionale in rapporto agli impegni assunti nell'ambito della NATO e dell'UE;
- cura i rapporti con l'industria nazionale e internazionale, per favorire l'adeguamento dei sistemi di sicurezza alle nuove tecnologie;
- definisce le specifiche tecniche delle apparecchiature utilizzate per i controlli di sicurezza;

- regola e certifica le attività di formazione nello specifico settore.

L'ENAC ha il compito di verificare la qualità della *security* in tutti gli aeroporti italiani aperti al traffico commerciale, con l'avvio di un programma ispettivo basato sul Reg. CE n. 1217/2003, ora Reg. CE n. 185/2010. I controlli della qualità della sicurezza vengono effettuati tramite test ed *audit* dal Nucleo ispettivo nazionale previsto dall'art. 7 del D.M. n. 85/9, che fa capo alla struttura *security* dell'ENAC ed al competente servizio del Ministero dell'interno. Tutti i membri del Nucleo Ispettivo Nazionale sono stati scelti sulla base dei criteri previsti dall'art. 10 del Reg. CE n. 1217/2003 e sono certificati dall'ENAC. A livello locale, l'attività viene svolta dai Nuclei ispettivi Aeroportuali, composti da personale delle Direzioni Aeroportuali e dell'Ufficio di Polizia Aeroportuale, nonché autonomamente da ispettori aeroportuali ENAC certificati specificatamente nel settore *security*.

Tutti gli ispettori vengono formati con appositi corsi e nello svolgimento delle loro attività devono attenersi alle disposizioni dell'ENAC, utilizzando *check list* che riprendono le disposizioni del PNS. E' stato quindi elaborato un Programma nazionale per il controllo della qualità, per monitorare la corretta applicazione della normativa comunitaria e del PNS. Il programma deve consentire di individuare e correggere prontamente le carenze riscontrate; prevede altresì che tutti gli aeroporti, gli operatori e i soggetti responsabili dell'attuazione delle norme di sicurezza del trasporto aereo siano sottoposti a regolare monitoraggio da parte dell'autorità competente¹⁵⁸. Il Programma Nazionale di Sicurezza è stato elaborato

158 Cfr. art. 11 Reg. CE n. 300/2008.

sulla base della normativa comunitaria emanata a seguito dei terribili attentati dell'11 settembre, poiché si è reso necessario garantire misure di prevenzione e controllo severissime, strutturate su standard internazionali e abbinata a una attività di continuo monitoraggio sull'intera organizzazione del trasporto aereo, infrastrutture, gestori, vettori, scuole di volo, passeggeri, bagagli e merci.

Il recente Reg. CE n. 300/2008 stabilisce, all'art. 10, che *“ciascuno Stato membro redige, attua e mantiene aggiornato un Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile. Tale programma definisce la responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'art. 4 e precisa gli adempimenti prescritti a tal fine agli operatori e agli altri soggetti. L'autorità competente mette a disposizione degli operatori e dei soggetti che a suo giudizio hanno un legittimo interesse a riceverli i testi scritti delle parti appropriate dal Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile, in funzione di un criterio basato sulla necessità di sapere”*. E' proprio questa *“necessità di sapere”* che legittima le autorità nazionali a diffondere certe specifiche informazioni solo a soggetti che hanno il compito di predisporre le opportune misure. Questo conferma il legame stretto che intercorre tra la sicurezza e la segretezza delle informazioni in materia di *security* e proprio per questo le disposizioni devono essere diffuse in maniera calibrata ai soggetti o enti che ne hanno l'autorità.

Il Programma Nazionale di Sicurezza, predisposto – come più volte affermato – dall'ENAC alla fine del 2002 sulla spinta del Reg. CE n. 2320/2002 e continuamente aggiornato, è attualmente composto da nove schede, corrispondenti ad altrettante macroaree di controllo e sorveglianza. Le schede, che sono segrete per evitare che gli stessi soggetti che vogliono compiere atti di

interferenza illecita siano posti a conoscenza delle misure adottate, sono le seguenti: 1) controlli di sicurezza dei passeggeri e dei loro bagagli a mano; 2) controlli di sicurezza dei bagagli da stiva; 3) controlli di sicurezza di merce, posta, catering, provviste e materiali di bordo; 4) misure di sicurezza per potenziali esposizioni a rischio e per voli sensibili; 5) controlli di sicurezza diplomatici, casi speciali, membri di equipaggio e personale aeroportuale; 6) controlli di sicurezza degli aeromobili; 7) controlli di sicurezza delle infrastrutture aeroportuali; 8) misure di sicurezza per l'aviazione in generale; 9) linee guida per la determinazione delle parti critiche di un aeroporto.

Dalla fine del 2002 (da quando cioè il PNS è stato varato, in base alle linee guida dell'ICAO recepite dal Documento 30 dell'ECAC e dal regolamento CE n. 2320/2002), l'ENAC ha svolto una proficua attività nell'ambito della *security*, monitorando tutte le società e le compagnie aeree nazionali ed estere che compongono il panorama dell'aviazione civile italiana.

2.5. L'ANSV e l'EASA

L'ANSV (Agenzia Nazionale per la Sicurezza del volo), soggetto deputato allo svolgimento delle investigazioni sugli incidenti e gli inconvenienti aeronautici, è stata istituita con il D.Lgs. n. 66/1999¹⁵⁹, in attuazione della direttiva comunitaria 94/56/CEE¹⁶⁰, che ha fissato i

¹⁵⁹ D.Lgs. 25 febbraio 1999, n. 66, Istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e modifiche al codice della navigazione, in attuazione della direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994, in GU 22/03/1999 n. 67.

¹⁶⁰ Direttiva 94/56/CEE del Consiglio, del 21 novembre 1994, *che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile*, in GUCE L 319 del 12/12/1994, pag. 14 ss.

principi fondamentali in materia di inchieste tecniche sugli incidenti ed inconvenienti dell'aviazione civile, in base ai principi sanciti dall'Annesso XIII ICAO.

E' un ente dotato di personalità giuridica, caratterizzato da un'ampia autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria, sottoposta al controllo della Corte dei Conti. La direttiva comunitaria sopra citata riprende ampiamente i principi contenuti nell'Annesso XIII della Convenzione di Chicago del 1944, che esprime due importanti principi: il primo prevede che ogni Stato demandi la conduzione di inchieste ad un soggetto sostanzialmente indipendente rispetto all'organizzazione dell'aviazione civile; il secondo stabilisce la necessità di coordinamento tra l'inchiesta tecnica e l'inchiesta penale, quest'ultima di competenza dell'autorità giudiziaria e diretta alla conoscenza dei fatti per finalità punitive¹⁶¹. E' infatti l'unica istituzione del settore aeronautico non sottoposta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma agisce sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Agenzia ha sostanzialmente due compiti: 1) svolgere ai soli fini della prevenzione le inchieste tecniche relative agli incidenti e agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile emanando se necessario opportune raccomandazioni di sicurezza (Cfr. art. 826 cod. nav); 2) studiare e indagare sugli incidenti al fine di favorire il miglioramento della sicurezza del volo, emanando a tal proposito raccomandazioni e proposte.

L'ANSV ha, quindi, in sintesi, la finalità di ricercare la causa dei sinistri in vista della prevenzione di futuri

¹⁶¹ Cfr. G. SALVINI, *L'Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche e inchieste penali*, in *Il Foro Ambrosiano*, 2001, pag. 413 - 418.

incidenti e quindi una funzione di sicurezza aeronautica intesa nella sua accezione di *safety*. L'attività di *reporting* e *data monitoring* svolta dall'agenzia ha il primario scopo di prevenire gli incidenti aeronautici.

Con il d.lgs. 213/2006, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/42/CE¹⁶², è stato disposto il sistema di segnalazione volontaria: sono diventate obbligatorie le segnalazioni relative ad eventi che mettono o possono mettere in pericolo un aeromobile, l'equipaggio ed i passeggeri o ogni altra persona, mentre sono facoltative quelle relative ad eventi che secondo gli informatori rappresentano un rischio per la sicurezza della navigazione aerea.

L'attività si esplica, dunque, sostanzialmente in funzione della tutela della sicurezza aeronautica generalmente intesa, nonostante il continuo intreccio di norme di *safety* e *security*. L'ANSV ha sicuramente maggior importanza in materia di *safety*, ossia la sicurezza operativa, legata all'efficienza dei mezzi, all'adeguatezza delle infrastrutture e alla preparazione tecnica del personale, piuttosto che di *security*, che, come abbiamo visto si riferisce al mantenimento dell'ordine pubblico, alla repressione degli atti criminali e al contrasto di tutti quegli atti dolosi. Ma la correlazione dei due aspetti e la circostanza che un medesimo illecito costituisca una violazione temporaneamente di una norma di *safety* e di *security*, non rende l'ANSV del tutto estranea anche a questo ulteriore profilo.

Le relazioni o i rapporti che concludono le inchieste

¹⁶² Direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2003, *relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile*, in GUCE L 167 del 04/07/2003, pag. 23 - 26.

tendono ad evidenziare non le conseguenze sanzionatorie dell'accaduto, ma le cause dello stesso; e le raccomandazioni di sicurezza mirano ad evitare per il futuro le situazioni pericolose verificatesi in passato.

A livello europeo, il Reg. CE n. 1592/2002¹⁶³ ha istituito l'EASA (Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea)¹⁶⁴, a cui sono attribuiti specifici compiti di carattere normativo ed esecutivo nel campo della sicurezza aerea. L'EASA fornisce un servizio di consulenza tecnica alla Commissione europea, assistendola nella stesura dei regolamenti per la sicurezza aerea in vari settori e fornendo informazioni di carattere tecnico per la conclusione di accordi internazionali. Oltre a stabilire e mantenere un livello elevato ed uniforme della sicurezza dell'aviazione civile in Europa, il legislatore ha inteso altresì assicurare un elevato ed uniforme livello di protezione ambientale, agevolare la libera circolazione di merci, persone e servizi, assistere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi ai quali questi sono soggetti ai sensi della Convenzione di Chicago. Per tali motivi è stata istituita l'EASA.

2.6. Il gestore aeroportuale

Sull'onda della politica di liberalizzazione del mercato del trasporto aereo, anche la disciplina del gestore aeroportuale ha subito forti modifiche, con l'affidamento

¹⁶³ Regolamento CE n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, *recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in GUCE L 240 del 07/09/2002, pag. 1 - 21.

¹⁶⁴ Cfr. C. CIFALDI, *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in B. FRANCHI – S. VERINIZZI, *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, 2007, pag. 69 ss.

allo stesso della gestione di alcuni settori di pubblico interesse come, ad esempio, la sicurezza del personale o dei passeggeri che si trovano all'interno dell'aerostazione. Viene preliminarmente in rilievo l'art. 705 cod. nav., che stabilisce i compiti del gestore aeroportuale, individuando nel gestore stesso il soggetto che, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, ha il compito di amministrare e gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale. Ora svolge funzioni di evidente carattere pubblicistico che un tempo erano assicurate dalla pubblica amministrazione¹⁶⁵.

Proprio l'art. 705 cod. nav, comma 2, lett. h), afferma che il gestore aeroportuale, ferme restando le competenze attribuite agli organi statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, difesa civile, prevenzione degli incendi e lotta agli incendi, soccorso e protezione civile, *“assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti”*.

Come visto nel capitolo precedente, spetta alla società di gestione aeroportuale¹⁶⁶ la predisposizione dei servizi di sicurezza, e proprio il rapporto di concessione tra l'amministrazione concedente e il concessionario determina la trasposizione di funzioni pubblicistiche in capo al gestore, il tutto sotto la vigilanza attiva

¹⁶⁵ Cfr. per un approfondimento in materia di sicurezza in ambito aeroportuale, G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 1 ss.

¹⁶⁶ Per un approfondimento, Cfr. G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Dir. Trasp.*, 2002, pag. 763 ss.

dell'ENAC¹⁶⁷.

Si tratta di uno di quei casi in cui la pubblica amministrazione dà in concessione a un soggetto privato l'esercizio di una pubblica funzione, per il miglior espletamento e una maggior efficienza di tale attività. In realtà, negli Stati Uniti, dopo un periodo di privatizzazione dei servizi di sicurezza negli aeroporti, gestiti in pieno regime di *commercialization* sotto la verifica da parte della FAA, l'Amministrazione aeronautica, dopo gli attentati dell'11 settembre, ha deciso di riprendere in gestione tale servizio, poiché si erano accertati dei difetti non indifferenti nelle società che avevano in mano tale servizio.

A tal proposito, occorre domandarsi se la privatizzazione di questo servizio in Italia abbia effettivamente migliorato il livello di sicurezza aeroportuale. Il primario obiettivo (a prescindere dall'aspetto economico) consisterebbe nella diffusione di una cultura dell'attenzione e del rispetto per ogni aspetto dell'aviazione civile, a prescindere dall'intenzione di massimizzare i guadagni per il gestore, requisito dal quale tuttavia non si può prescindere. A riguardo, gli Stati Uniti sono un esempio di come la gestione dei servizi di sicurezza in mano ai privati sia stato un autentico fallimento con esiti disastrosi, tanto che il Congresso americano ha ritenuto opportuno affidare nuovamente la gestione della sicurezza alla polizia federale.

La finalità pubblica che permea tutto il settore dei trasporti, legata alla tutela dei passeggeri e della loro

167 Cfr. P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti: la responsabilità del gestore aeroportuale*, in R. TRANQUILLI REALI – E. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Giuffrè, 2008, pag. 337 ss.

sicurezza, deve essere lo scopo principale del gestore aeroportuale e delle società che gestiscono i controlli di sicurezza; tuttavia, questo non sempre avviene, posto che le società private devono rispondere non solo dell'efficienza dell'attività di trasporto ma anche dei canoni di economicità e ciò può comportare una riduzione della qualità del servizio in favore della riduzione dei costi di conduzione.

In Italia, inoltre, si è verificato il fenomeno della pluralità di gestori aeroportuali cui sono demandati i compiti di sicurezza e tra i quali sono ripartite le relative responsabilità. In altri paesi, come Spagna e Inghilterra, si è preferito invece avere un unico soggetto di riferimento.

Tuttavia, nonostante il trasferimento a catena delle potestà pubbliche dallo Stato al gestore privato in Italia, non si determina in alcun modo una sostituzione integrale del concessionario rispetto al concedente; infatti, è stato affermato che *“il Ministero dei Trasporti riveste una posizione di garanzia rispetto alla sicurezza dell'area aeroportuale discendente dalla titolarità delle potestà pubbliche sull'area demaniale, e dai poteri riconosciuti da varie fonti normative all'Amministrazione centrale proprio a tal fine”*¹⁶⁸. Pur con questa precisazione, il gestore può essere in qualche modo definito come il soggetto coordinatore di tutte quelle funzioni che in qualche modo hanno un potenziale impatto sulla sicurezza.

L'impedimento maggiore per un'efficace gestione in sicurezza dell'area aeroportuale è dato dalla lentezza delle procedure tipiche del nostro sistema burocratico che

¹⁶⁸ Tribunale Genova, 19 febbraio 2007, n. 551, in *Resp. civ. prev.*, 2007, con nota VERNIZZI, *In tema di collisione tra aeromobili e volatili (bird strike): profili di responsabilità*, pag. 1402.

danneggiano gli investimenti e la velocità operativa della società. In dottrina si è affermato che “*gli investimenti necessari per il miglioramento delle condizioni di sicurezza di un aeroporto sono ostacolati dalla macchinosità del sistema, con la conseguenza che lo sviluppo tecnologico degli impianti di sicurezza non cammina di pari passo con la gestione delle aree aeroportuali*”¹⁶⁹. Emerge infatti una stretta correlazione tra programmazione degli investimenti aeroportuali e sicurezza: un quadro giuridico-amministrativo incerto determina difficoltà nella realizzazione di preziosi investimenti da parte del gestore, nonché nella predisposizione di sistemi atti a garantire la *security* imposta dalla normativa o da ragioni di opportunità. La situazione frammentaria della gestione delle infrastrutture aeroportuali non facilita questo compito.

La sicurezza degli aeroporti deve essere considerata sotto una duplice angolazione, tenendo conto, accanto all’aspetto statico dell’infrastruttura, del profilo dinamico dell’impresa aeroportuale che si prefigge di trarre profitti nell’organizzazione di beni e servizi. Come più volte detto, la sicurezza va intesa non solo in termini di sicurezza operativa (corretto espletamento dei diversi servizi di assistenza a terra, pulizia delle piste, soccorso, servizio antincendio), ma anche in termini di predisposizione di misure di prevenzione delle attività criminose rivolte a minacciare l’incolumità delle persone e dei beni in aeroporto¹⁷⁰. Il gestore aeroportuale deve quindi occuparsi

169 Così G. MANISCALCO, *Intervento*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 09 - 13.

170 F. SALERNO, *L’affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione*

(direttamente o tramite concessione) della predisposizione dei controlli di sicurezza per l'accesso all'area sterile dell'aerostazione, aumentando la vigilanza nell'area c.d. sensibilissima (ossia dal *gate* di imbarco all'aeromobile) dove più facilmente i terroristi potrebbero agire. Tuttavia, anche nell'area aperta al pubblico bisognerebbe incrementare i controlli (da parte sia delle forze di polizia che degli addetti del gestore) onde evitare che anche tale area diventi obiettivo sensibile da parte degli attentatori, zona nella quale essi troverebbero meno ostacoli e controlli.

Il gestore risponde nei confronti dell'amministrazione concedente ENAC per l'organizzazione e l'espletamento dei servizi di controllo di sicurezza, anche se esercitati da terzi, mentre non ne risponde quando tali servizi siano affidati a terzi direttamente dall'ENAC¹⁷¹.

Per l'affidamento dei servizi di controllo di sicurezza aeroportuali che già operano in regime di concessione totale, non si rende necessaria la stipula di uno specifico atto convenzionale trattandosi di un ampliamento del rapporto di concessione esistente. Nelle gestioni totali, l'affidamento dei servizi di sicurezza è ricompreso *ipso iure* all'interno dell'unico atto concessorio. In tali ipotesi, spetta al gestore la scelta di espletare tali servizi con una società separata del gruppo societario o affidandoli in concessione a una società terza.

Nelle gestioni parziali, l'affidamento dei servizi di sicurezza non è ricompreso all'interno dell'atto concessorio, ma necessita di un atto separato, con l'affidamento o alla società stessa o a un terzo. In assenza delle condizioni per la concessione dei servizi in esame

degli aeroporti italiani, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 526 ss.

¹⁷¹ Cfr. art. 4, Circolare ENAC SEC-02.

alle società di gestione aeroportuale, l'ENAC provvede all'affidamento a imprese di sicurezza mediante le procedure concorsuali previste dal D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158¹⁷². Negli aeroporti minori, l'ENAC gestisce direttamente tali servizi, con l'aiuto delle Forze di Polizia. Le società di gestione che intendano richiedere l'affidamento dei servizi di sicurezza sono tenute a presentare alle Direzioni di Circoscrizione aeroportuale la seguente documentazione: *i)* la licenza prefettizia *ex art.* 133 TULPS per il personale della società di gestione, cui sono affidati i servizi; *ii)* licenza prefettizia *ex art.* 134 TULPS per le società terze affidatarie; *iii)* documentazione riferita al Direttore tecnico cui è affidata la responsabilità dei controlli di sicurezza; *iv)* copia di una polizza sottoscritta con una compagnia assicuratrice per il risarcimento degli eventuali danni provocati dal personale dipendente nell'esercizio delle proprie mansioni, ovvero delle apparecchiature di controllo nei confronti dei passeggeri, dei loro bagagli e delle merci; *v)* dichiarazione della società di gestione aeroportuale o dell'impresa di sicurezza, cui si intende affidare il servizio, con la quale si esprime il proprio consenso per l'accesso nei locali da parte del personale ENAC per facilitare lo svolgimento dei controlli; *vi)* certificazione relativa ai requisiti del personale addetto ai controlli di sicurezza; *vii)* programma per l'espletamento dei servizi, redatto in conformità con le disposizioni del PNS e tenendo conto delle singole esigenze individuate nel singolo aeroporto.

¹⁷² D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158, *Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi*, in Suppl. Ord. n. 52 alla GU 6/05/1995, n. 104. Decreto abrogato dall'articolo 256 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con decorrenza 1 luglio 2006, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 257 del medesimo decreto

La Direzione, esaminata la documentazione prodotta e sentiti i locali uffici di polizia di frontiera, esprimono un parere in merito alla idoneità della società di gestione a svolgere il servizio. Inoltre, la durata della concessione dei servizi di sicurezza coincide con la durata della concessione aeroportuale e, di conseguenza, l'affidamento di detti servizi ad imprese di sicurezza non può comunque superare la durata della concessione aeroportuale.

Quando invece spetta all'ENAC affidare a imprese i servizi non attribuiti in concessione, deve verificare che le imprese siano in possesso dei requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica, previsti dagli articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 158/1995.

Per quanto riguarda i servizi di vigilanza dei beni aeroportuali di proprietà o in concessione, questi sono svolti dal gestore aeroportuale direttamente o tramite imprese di sicurezza in base ad un atto del Direttore di Aeroporto (ora del Funzionario ENAC), rilasciato d'intesa con l'Ufficio Aeroportuale di Polizia. Inoltre, i servizi di controllo o le attività di sicurezza di cui alle lettere b), d), f), g), o), p), dell'art. 3.2 del D.M. 85/99, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di apparati appartenenti alle Forze di Polizia, sono svolti anche dai vettori o da altri operatori aeroportuali, direttamente o tramite il gestore aeroportuale, secondo le disposizioni delle Direzioni di Circonscrizione aeroportuale in attuazione del PNS.

Le attrezzature tecniche da utilizzare per la rilevazione e i controlli di sicurezza devono avere i requisiti minimi indicati nell'allegato C al regolamento n. 85/99 e l'ENAC ha il compito di aggiornare tale documento tenendo conto dell'evoluzione tecnologica. Deve anche cooperare a livello internazionale (ICAO, UE, ECAC, JAA) per le sperimentazioni e le procedure di collaudo di nuovi

apparecchi e collaborare all'aggiornamento della normativa relativa alle caratteristiche tecniche, funzionali e procedurali richieste per le apparecchiature di rilevazione e di controllo sugli aeroporti, in funzione delle esigenze della sicurezza e degli sviluppi tecnologici. Inoltre, assume un'importanza decisiva la progettazione e la pianificazione aeroportuale, come fattore tecnico imprescindibile per una corretta gestione dei servizi aeroportuali e dei controlli di sicurezza. Il complesso ambiente aeroportuale necessita che la gestione della sicurezza avvenga in maniera efficiente. Per questo, il gestore deve dotarsi di un sistema di *Security Management* efficiente e capace di individuare le migliori soluzioni organizzative capaci di governare problematiche di *security* in un ambiente in cui sono presenti *asset* a potenziale rischio, quali persone (passeggeri, equipaggi, lavoratori), beni/merci ed informazioni¹⁷³.

Pur nella tendenza ad individuare nel gestore aeroportuale il soggetto preposto alla tutela della sicurezza aeronautica, si è opportunamente evitato di assegnare allo stesso in via esclusiva e assoluta i relativi poteri, che vengono esercitati sempre sotto il controllo dell'ENAC e delle sue articolazioni territoriali. In tal modo il gestore aeroportuale può essere il meno possibile condizionato dall'interesse a salvaguardare gli interessi privatistici e può agire per la miglior predisposizione di misure di sicurezza nell'interesse pubblico.

In punto di responsabilità, si può tuttavia affermare in linea

173 Cfr. A. LEGA, *Considerazioni su aspetti di security in ambiente aeroportuale*, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 87 ss.

generale che ogni danno subito dai passeggeri prima della consegna della carta di imbarco all'interno dell'aerostazione non rientra nella responsabilità del vettore, ma proprio della società di gestione aeroportuale¹⁷⁴. Bisogna segnalare la difficoltà nell'inquadrare la responsabilità del gestore aeroportuale, posto che la complessità della settore ed il rilevante contributo normativo (convenzioni internazionali, normativa comunitaria ed internazionale, leggi speciali, regolamenti tecnici, ecc..) hanno reso molto incerto il criterio sistematico di ordine generale anche in tema di gestioni aeroportuali e delle relative responsabilità. Ad esempio, secondo il nostro ordinamento, nell'ipotesi di lesioni di diritti soggettivi dei passeggeri, il gestore aeroportuale ne risponde ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., ferma restando la (eventuale) responsabilità penale per omessa vigilanza e tutela di protezione.

In relazione invece ai c.d. Servizi di sicurezza aggiuntivi (ossia quelle attività consistenti nella custodia o vigilanza di beni di proprietà di terzi e nell'espletamento di controlli antiterroristici e/o di sicurezza, nell'interesse e su richiesta delle compagnie aeree) è sorto un contenzioso che ha coinvolto il gestore aeroportuale degli aeroporti romani (Aeroporti di Roma Spa), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e una società che aveva in concessione l'uso di locali da adibire ad uffici di supporto per lo svolgimento di servizi di sicurezza aggiuntivi da parte di terzi operanti nel settore. Tralasciando la parte in fatto, per cui si rimanda al testo della sentenza, il Consiglio

¹⁷⁴ A. FACCO, *Questioni controverse in tema di responsabilità delle imprese di gestione aeroportuale*, in *Resp. Civ. prev.*, 2006, n. 10 p. 1627 ss.

di Stato¹⁷⁵ ha affermato che *“l’attività riguardante lo svolgimento dei servizi aggiuntivi di sicurezza nell’aeroporto di Fiumicino non rientra e non è mai rientrata fra quelle di “handling” aeroportuale...”* e *“i servizi aggiuntivi svolti all’interno dell’Aeroporto di Fiumicino costituivano un mercato concorrenziale in cui operavano tutti i soggetti autorizzati, e cioè sia AdR che le altre società all’uopo dotate dell’autorizzazione richiesta”*. Sul punto, la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva ritenuto che la società Aeroporti di Roma Spa sfruttasse abusivamente la propria posizione dominante sul mercato dei servizi aeroportuali e dei servizi di sicurezza (imponendo *royalties* fondate su parametri non ancorati all’effettivo uso delle attrezzature aeroportuali da parte dei beneficiari), per poi espandersi anche nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi, distinto, ma contiguo al mercato dei servizi aeroportuali. In una precedente pronuncia del Consiglio di Stato era stato già affermato che i servizi di sicurezza aggiuntivi non rientrassero tra i servizi di handling, bensì tra le funzioni di polizia, compresi nella potestà di vigilanza, disciplina e coordinamento del direttore di aeroporto. *“Pertanto la revoca dell’autorizzazione allo svolgimento di detti servizi è di competenza del direttore di aeroporto, non avendo rilevanza il mancato rinnovo da parte del gestore aeroportuale della sub concessione di locali strumentali*

¹⁷⁵ Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 dicembre 2002, n. 8230, in *Dir. Trasp.*, 2004, 1, pag. 169, con nota di MARCHIAFAVA, *Ancora in tema di servizi di sicurezza aggiuntivi*; Cfr. L. CARBONE, *Gestione aeroportuale e servizi di sicurezza aggiuntivi*, in *Corr. Giur.*, 2003, 3, pag. 300; L. CARBONE (a cura di), *Gestione aeroportuale e servizi di sicurezza aggiuntivi*, *Osservatorio del Consiglio di Stato*, in *Corr. Giur.*, 3/2003, p. 300 - 301.

allo svolgimento dei medesimi”¹⁷⁶. All’epoca dei fatti, i servizi integrativi (cioè aggiuntivi rispetto a quelli svolti dalle forze di pubblica sicurezza) svolti all’interno degli aeroporti romani erano il controllo radioscopico del bagaglio da stiva, il riconoscimento del bagaglio sottobordo da parte dei passeggeri, il controllo dell’accesso agli aeromobili, il controllo dei passeggeri e del bagaglio a mano alle uscite d’imbarco.

Come è stato stabilito dalla normativa comunitaria, ogni aeroporto deve munirsi di un proprio Programma aeroportuale di sicurezza, nel rispetto delle linee guida indicate nel PNS. Per questo motivo, le Direzioni di Circostrizione aeroportuale promuovono e coordinano le iniziative volte alla redazione dello stesso, attraverso i Comitati aeroportuali di Sicurezza, presieduti dal Funzionario ENAC e in cui sono rappresentati tutti gli operatori economici presenti nell'aeroporto. Proprio le Direzioni dovranno verificare che i programmi aeroportuali della società di gestione aeroportuale siano in sintonia con il PNS e con il Programma Aeroportuale di Sicurezza e che le società di gestione e le imprese di sicurezza agiscano in conformità con tali disposizioni.

Le stesse Direzioni svolgono attività di vigilanza e controllo mediante visite ispettive in cui partecipano i vari operatori in materia di sicurezza, realizzando una sorta di contraddittorio contestuale alla visita, per una maggiore

¹⁷⁶ Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2000, n. 2876, in *Dir Trasp.*, 2000, pag. 120, con nota di L. ANCIS, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggiuntivi in ambito aeroportuale*; Cfr. altresì L. A. LANZALONE, *L’orientamento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore dei servizi aeroportuali: analisi di due leading case*, commento a AGCM 17 marzo 1993, n. 1017 e 17 novembre 1993, n. 1587, in *Il Dir. Marittimo*, 1995, pag. 467 - 503.

efficacia dell'attività stessa. L'ENAC, d'intesa con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, elabora apposite schede al fine di standardizzare l'attività di controllo, grazie alle quali vengono apportate modifiche e, ove vengano reiterate violazioni, sono applicate delle sanzioni.

In realtà, come emerge dalle ultime norme comunitarie e dalle circolari ENAC, un programma di sicurezza deve essere presentato all'ENAC non solo dal gestore, ma da ogni "operatore aeroportuale", intendendosi per tale "*persona, organizzazione o impresa che presta o offre i propri servizi in operazioni di trasporto aereo*"¹⁷⁷.

Inoltre, il gestore deve redigere la carta dei servizi¹⁷⁸, in conformità delle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dall'ENAC, garantire il rispetto dei previsti livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza ed assicurare i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli, merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti. Nella carta dei servizi sono indicati gli standard qualitativi minimi di tutti i servizi offerti nello scalo, standard identificati da una serie di parametri stabiliti e

177 Definizione prevista nell'art. 3, n. 3, Reg. CE n. 300/2008.

178 La carta dei servizi è un documento predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero della Infrastrutture e dei Trasporti e con la collaborazione dei soggetti fornitori di servizi pubblici di trasporto, reso esecutivo dal DPCM del 30 dicembre 1998. Tale carte potrebbe essere assimilata alla figura civilistica della promessa al pubblico a vantaggio di chi si trovi in una determinata situazione, affidando ai gestori un compito di ulteriore tutela verso gli utenti, anche in ambito di *security*.

approvati dall'ENAC¹⁷⁹.

Da ultimo, è bene evidenziare che il concessionario o l'affidatario dei servizi di sicurezza può decadere dalla concessione od all'affidamento per i motivi elencati nell'art. 4 reg. 85/99, tra cui l'incapacità di attuare il corretto svolgimento dei controlli.

Proprio per avere la conferma che la società di gestione aeroportuale o l'impresa di sicurezza mantengono i requisiti previsti, a scopo cautelativo, esse in caso di trasferimento a qualsiasi titolo di azioni o quote eccedenti il 10% del capitale sociale devono entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento darne comunicazione per iscritto all'ENAC.

2.7. I vettori

In materia di *security*, sono previste alcune categorie di servizi di controllo che possono essere svolte dai vettori o dal gestore tramite imprese di sicurezza, come il controllo del materiale di catering, procedure relative al check-in, scorta bagagli, vigilanza bagagli, ecc...

Ogni vettore - secondo l'art. 13 del Reg. CE n. 300/2008 - deve redigere, attuare e mantenere aggiornato un programma per la sicurezza dell'impresa stessa. Questo descrive i metodi e le procedure che il vettore aereo deve seguire per ottemperare alle disposizioni comunitarie e a quelle del PNS dello Stato membro nel quale esso effettua la prestazione dei servizi. Il programma deve prevedere controlli della qualità interna delle operazioni di sicurezza e modalità per vigilare sul rispetto dei metodi e delle procedure.

179 Cfr. Circolare ENAC APT-12 del 02 maggio 2002, *Qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei Servizi standard per gestori aeroportuali e vettori*.

Inoltre, i dipendenti dei vettori che operano nell'area sterile dell'aerostazione o si occupano della sicurezza, devono ricevere adeguata formazione: sono stati avviati, infatti, specifici corsi di preparazione per il personale di bordo, finalizzati ad indicare le reazioni e i comportamenti da adottare a fronte di eventuali condotte a rischio assunte dai passeggeri.

Su richiesta, il programma elaborato dal vettore deve essere presentato all'autorità competente che, se lo ritiene opportuno, può far adottare ulteriori misure.

Dopo la convalida del programma di sicurezza e il rilascio della licenza d'esercizio, tutti gli Stati membri riconoscono, in via automatica, che tale vettore sia in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria. Nonostante ciò, ciascuno Stato membro ha il diritto di richiedere a qualsiasi vettore dettagli riguardo l'attuazione di misure di sicurezza più severe applicate dallo Stato o di procedure locali applicabili negli aeroporti serviti dal vettore stesso. In ogni caso, per il rilascio del AOC (*Air Operate Certificate*) e del COA (Certificato di Operatore Aereo), l'ENAC deve accertare il rispetto della normativa del settore in materia di manutenzione, procedure operative, equipaggio e anche in materia di *security*.

Su questo ultimo punto, il vettore deve rispettare un programma di controlli preventivi, adeguatezza delle procedure per la gestione di atti di interferenza illecita e relativo addestramento di base, in assenza dei quali l'ENAC può non rilasciare i certificati predetti. .

Più pregnanti sono i controlli e l'interferenza dell'ENAC per la normativa di sicurezza legata all'aspetto di *safety*. L'ENAC, infatti, quale Autorità dell'aviazione civile in Italia, effettua la sorveglianza diretta sugli aeromobili, il cui fine è la sorveglianza ed il mantenimento delle

condizioni di navigabilità attraverso il rilascio dell'*Airworthiness Review Certificate*, documento che attesta l'efficienza dell'aeromobile da allegare al Certificato di Navigabilità. Gli accertamenti sugli aeromobili sono effettuati mediante ispezioni a terra ed in volo e l'approvazione e la verifica dell'efficacia dei programmi di manutenzione correlati con le condizioni di impiego (documentazioni tecniche, avarie, trend di prestazioni, ecc.).

Passando ora al profilo della responsabilità vettoriale nei confronti dei passeggeri, l'evento che più frequentemente si verifica in caso di attentato terroristico è la morte e/o lesioni dei passeggeri coinvolti. Tale fattispecie, come noto, è disciplinata dall'art. 17 della Convenzione di Montreal del 1999, che afferma: *“il vettore è responsabile del danno derivante dalla morte o dalla lesione personale subita dal passeggero per il fatto stesso che l'evento che ha causato la morte o la lesione si è prodotto a bordo dell'aeromobile o nel corso di una qualsiasi delle operazioni di imbarco o di sbarco”*.

E' previsto un doppio livello di responsabilità: fino a 100.000 DSP la responsabilità del vettore è oggettiva, mentre oltre tale somma il vettore può dimostrare che il danno non è dovuto a negligenza, atto illecito o omissione propria o dei propri dipendenti o incaricati oppure che il danno è dovuto esclusivamente a negligenza, atto illecito o omissione di terzi. I passeggeri (o i loro eredi) possono agire contro la compagnia aerea per ottenere il risarcimento dei danni, posto che l'atto terroristico (da cui derivano la morte o la lesione dei passeggeri) rientra nelle clausole di esclusione di responsabilità solo oltre i 100.000 DSP. Nei capitoli successivi verrà analizzata la responsabilità del vettore aereo per cancellazione o ritardo del volo per pericolo di atto di interferenza illecita.

Bisogna infine rilevare che i vettori, a seguito degli attentati dell'11 settembre, si sono trovati una delicata posizione economica, dovendo già sopportare l'incremento del costo del carburante. Inoltre, la perdita di introiti (per il minor traffico nel periodo successivo agli attentati) e l'aumento dei costi per le misure extra di sicurezza ha portato una perdita per le compagnie aeree di circa 10 bilioni di dollari solo per il 2001.

2.8. Il comandante dell'aeromobile

Sul comandante dell'aeromobile, quale capo dell'equipaggio, gravano specifici obblighi in materia di *security*, essendo egli al vertice dell'esercizio dell'aeromobile nella fase di navigazione.

Questa figura - al pari del comandante della nave - presenta aspetti sia privatistici che pubblicistici, in relazione ai diversi interessi che gravitano nel quadro di tale attività¹⁸⁰.

Ai sensi dell'art. 887 cod. nav. "*al comandante dell'aeromobile, in modo esclusivo, spetta la direzione della manovra e della navigazione...*". Inoltre, prima della partenza "*il comandante deve di persona accertarsi che l'aeromobile sia idoneo al viaggio da intraprendere, convenientemente attrezzato ed equipaggiato. Deve altresì accertarsi che il carico sia ben disposto e centrato, e che le condizioni atmosferiche consentano una sicura navigazione*" (art. 889).

Il comandante, in corso di viaggio, deve prendere i provvedimenti necessari per la salvezza dell'aeromobile, dei passeggeri e del carico, deve chiedere soccorso se l'aeromobile è in pericolo e ordinare l'abbandono dello

¹⁸⁰ Cfr. R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 118 ss.

stesso.

A lui sono altresì attribuite importanti funzioni pubblicistiche, essendo titolare di un complesso di poteri espressione delle finalità proprie dello Stato. A lui spetta il potere di pronto intervento su tutta la comunità viaggiante (equipaggio e passeggeri), potere che gli viene attribuito per garantire la sicurezza complessiva della navigazione. Tale potere non ha alcuna attinenza con il comune potere disciplinare concesso al datore in forza del semplice rapporto di lavoro. In generale, spetta all'ENAC esercitare il potere disciplinare nei confronti del personale di bordo, ma al comandante restano i poteri cautelari a carattere di urgenza esercitati per la sicurezza della navigazione. L'art. 893 cod. nav. afferma infatti che: *“in corso di viaggio il comandante deve prendere i provvedimenti necessari per la salvezza dell'aeromobile, dei passeggeri e del carico”*.

Inoltre, per i reati commessi nel corso della navigazione, il comandante esercita i suoi poteri in qualità di ufficiale di Polizia Giudiziaria, come previsto dall'art. 1235 cod. nav.

Ai sensi della Convenzione di Tokyo del 1963, il comandante, a fronte della commissione di reati di bordo o comunque di atti idonei a compromettere la sicurezza dell'aereo, delle persone o dei beni ovvero l'ordine o la disciplina a bordo, è legittimato ad adottare tutte le misure necessarie per ristabilire l'ordine. E sul piano della responsabilità, egli è esonerato da un'eventuale azione di risarcimento dei danni in conseguenza dell'adozione di misure coercitive e di procedure conformi alla Convenzione di Tokyo.

Sotto il profilo della sicurezza, il comandante può vietare l'imbarco sull'aeromobile di passeggeri affetti da gravi malattie¹⁸¹ o comunque pericolosi e può disporre lo scarico

181 Cfr. R. I. R. ABEYRANE, *The Spread of Tuberculosis in the*

e la distruzione di merci pericolose. In materia di sicurezza, il comandante rappresenta, quindi, l'ultima barriera preventiva: questo ha l'ultima decisione in tema di imbarco di passeggeri, bagagli o quant'altro.

Sul piano risarcitorio, le eventuali conseguenze civilistiche per atti connessi a tale attività ricadranno sul vettore, di cui il comandante è un rappresentante.

Sempre in materia di sicurezza (ma nell'accezione di safety), è emersa in generale la tendenza della giurisprudenza italiana ad individuare un dovere di collaborazione del controllore di volo con il comandante e conseguentemente una corresponsabilità dei due soggetti quando il corretto adempimento degli obblighi del primo avrebbe evitato il danno prodotto dagli errori o omissioni del secondo¹⁸².

Per completezza si aggiunge che a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 - come detto - sono stati rafforzati gli accordi di *intelligence*, i controlli sui passeggeri e sui bagagli e si è provveduto a blindare le porte delle cabine di pilotaggio, in modo che l'attività del comandante non possa subire interferenze da eventuali terroristi presenti a bordo, che intendono impossessarsi del comando del velivolo.

2.9. Il personale di volo ed in servizio nelle aree aeroportuali

Si deve infine segnalare l'importanza della formazione e della competenza del personale dipendente delle

Aircraft Cabin – Air Carrier liability, in *Air & Space Law*, vol. XXIV, 4/5, 1999, pag. 181 ss.

¹⁸² Cfr. C. DE MARZI, *Convegno “Sicurezza del volo: nuovi profili di responsabilità degli operatori aeronautici” – Modena, 24-25 giugno 2005*, in *Dir. Trasp.*, 2005, pag. 1080.

compagnie aeree, dei gestori aeroportuali e di tutte quelle imprese che ad ogni modo intervengono nel settore del trasporto aereo. Si tratta di soggetti che vengono in contatto sia con i passeggeri potenzialmente pericolosi, sia con le merci.

Ad esempio, il personale posto alla registrazione dei passeggeri, presso i banchi check-in, entra in contatto con i passeggeri (legittimati ad entrare nell'area sterile in forza del titolo di viaggio) e quindi con possibili autori di atti di interferenza illecita. In questa occasione, può essere eseguito uno dei primi filtri contro i terroristi per eventuali segnalazioni preventive in materia di sicurezza. Ma per fare ciò, i dipendenti devono essere adeguatamente formati (e costantemente aggiornati) sulle procedure di sicurezza vigenti.

Il personale deve ottenere la prevista certificazione, ossia una valutazione in cui l'autorità competente dichiara che la persona in questione ha completato con successo la formazione pertinente ed è in possesso delle competenze necessarie per svolgere le funzioni assegnate al livello di riferimento.

Le persone a cui viene imputata la responsabilità dell'effettuazione dei controlli di sicurezza devono superare un controllo (preliminare all'inizio di ogni corso di formazione), consistente nell'accertamento dell'idoneità della persona sulla base di prove documentali, in ordine a eventuali precedenti penali in corso in tutti gli Stati membri almeno durante gli ultimi cinque anni e all'attività professionale svolta (studi ed eventuali interruzioni nell'ambito degli ultimi cinque anni).

Le persone selezionate devono avere capacità e attitudini mentali e fisiche necessarie per svolgere in modo efficace i compiti loro assegnati e devono essere coscienti della natura di questi requisiti fino alla procedura di selezione.

La formazione cui il personale viene sottoposto si incentra su aspetti teorici, pratici e su una esperienza sul posto (“*on the job training*”). La formazione di base deve fornire le seguenti competenze: conoscenza degli atti di interferenza illecita già commessi nel passato nell’ambito dell’aviazione civile, degli atti terroristici e dei rischi attuali; conoscenza del quadro normativo relativo alla sicurezza; conoscenza degli obiettivi e dell’organizzazione della sicurezza aerea, inclusi gli obblighi e le responsabilità delle persone che effettuano i controlli; conoscenza delle procedura di controllo dell’accesso; conoscenza dei tesserini di autorizzazione utilizzati nell’aeroporto; conoscenza delle procedure per effettuare contestazioni alle persone e delle circostanze nelle quali le persone devono essere contestate o segnalate; conoscenza delle procedure di comunicazione; capacità di individuare articoli proibiti; capacità di reagire in modo appropriato a incidenti relativi alla sicurezza; conoscenza di come il comportamento umano e le reazioni possono incidere sul livello di sicurezza; capacità di comunicare in modo chiaro e sicuro.

Il Reg. CE n. 185/2010 contiene un elenco delle competenze che la formazione deve fornire in maniera specifica al personale incaricato di effettuare i controlli di sicurezza sui passeggeri, sulle merci e sulla posta, sulle provviste e sulle forniture di bordo e sull'aeroporto, sui velivoli e sulle ispezioni di sicurezza.

Sono anche descritti i compiti dei supervisori, ossia coloro che provvedono alla supervisione diretta di coloro che effettuano i controlli di sicurezza; questi ultimi devono avere consapevolezza dei principali obblighi legali e altre capacità e conoscenze specifiche indicate al punto 11.2.4 dell’Allegato al regolamento in questione. Il *Security Manager* deve invece ricevere una formazione diretta al

raggiungimento della conoscenza della normativa nazionale, comunitario e internazionale sul controllo di qualità, con capacità di motivare gli altri e con conoscenza delle possibilità e dei limiti delle apparecchiature di sicurezza o dei metodi di controllo utilizzati.

Tutto il personale, oltre ad ottenere una certificazione o approvazione prima dell'inizio dell'attività, è sottoposto a una formazione costante (soprattutto per chi utilizza apparecchiature a raggi X o sistemi EDS) consistente in prove e/o addestramento in classe o al computer o direttamente sul posto di lavoro e deve essere in possesso di determinati requisiti morali, fisici, giuridici, tecnici e professionali.

L'ENAC ha emesso la circolare SEC-01¹⁸³, che ha annullato e sostituito la precedente circolare APT-14, avente ad oggetto la qualificazione e formazione degli istruttori della sicurezza dell'aviazione civile. La circolare stabilisce che tutti i corsi di formazione professionale degli istruttori possono essere organizzati solo dall'ENAC o da scuole certificate ed autorizzate dall'Ente stesso ed erogati da personale docente certificato. Si definiscono gli istruttori che possono anche avvalersi di formatori di sicurezza, con precisi requisiti prestabiliti. Tale ultima facoltà è stata sospesa dalla Direttiva del Diretto Generale del 29 aprile 2010, prevedendo al contempo la possibilità di emanare un apposito regolamento che contempra le modalità di certificazione, qualificazione, formazione e aggiornamento degli istruttori, ivi compreso le modalità di espletamento di tale attività. Tuttavia, l'attività di formazione erogata dai formatori *“ha fornito un sostanziale contributo alla formazione del personale*

183 Circolare ENAC SEC-01 del 7 ottobre 2004, *Qualificazione e formazione degli istruttori della sicurezza dell'Aviazione civile.*

impiegato in compiti di security”¹⁸⁴ e pertanto è stata prorogata la possibilità di avvalersi di formatori di sicurezza fino al 30 settembre 2010, per poi subire una ulteriore proroga fino al 15 gennaio 2010¹⁸⁵.

Nella recente direttiva ENAC del 29/04/2010 è previsto che “*nelle more della emanazione di un apposito programma di formazione per tutte le attività nonché per le categorie del personale interessato restano in vigore [...] i programmi contenuti nella circolare ENAC SEC 03 del 07/10/2004*”¹⁸⁶.

Sulla rivista *Current biology* è stato pubblicato uno studio di due ricercatori americani, secondo i quali vi è un preciso motivo psicologico per il fatto che il personale di sicurezza ha difficoltà a reperire armi o altri oggetti vietati in possesso dei passeggeri. Trattandosi di eventi assai rari, gli addetti perdono l’attenzione e la presenza di un’arma potrebbe sfuggire: la monotonia e l’attività routinaria finisce per perdere efficacia e significato. Alla stessa conclusione si può giungere per gli assistenti di volo, che all’inizio delle operazioni di decollo illustrano ai passeggeri le misure di sicurezza da adottare in caso si verificasse (per qualsiasi causa) un atterraggio di emergenza.

184 Direttiva del Direttore Generale prot. 0040792/ENAC/DG del 6 maggio 2010, *Parziale rettifica alla Direttiva del Direttore Generale prot.n. 36012/ENAC/DG del 29 aprile 2010*.

185 Direttiva del Direttore generale prot. 0111419/Dg del 23 settembre 2010.

186 Circolare ENAC SEC-03 del 07 ottobre 2004, *Modalità di accertamento dei requisiti tecnico-professionali delle imprese di sicurezza e dei requisiti professionali degli addetti alla sicurezza. Programma di formazione professionale per gli addetti ai controlli di sicurezza. Certificato di “addetto alla sicurezza”*.

2.10. I passeggeri

Non va infine dimenticato, in materia di *security*, il ruolo che rivestono i passeggeri. Questi possono, attraverso una maggiore partecipazione e attenzione, fare segnalazioni di situazioni anomale e formulare richieste tali da migliorare il servizio di trasporto aereo e renderlo più sicuro.

La percezione espressa dai passeggeri relativamente al livello di sicurezza personale e al servizio di controllo dei bagagli a mano è in generale molto positiva. Questo è dovuto anche all'attività del gestore, costantemente rivolta alla diminuzione del tempo di attesa per l'espletamento dei controlli, senza che ciò danneggi l'accuratezza degli stessi. I monitoraggi per il controllo della qualità del servizio sono costanti, per intervenire in tempo reale nella soluzione delle anomalie.

I passeggeri sono coloro che di fatto risentono maggiormente dei più incisivi controlli di sicurezza e delle limitazioni in generale poste in essere nel trasporto aereo, controlli e limitazione che si rendono necessari e propedeutici per le procedure di imbarco. L'attesa ai controlli di sicurezza comporta che i passeggeri devono presentarsi in aeroporto parecchio tempo prima del volo (anche sulle tratte nazionali), onde evitare che problematiche sorte ai controlli stessi impediscano di essere tempestivamente presenti al *gate* di imbarco.

Per fare in modo che l'attività di controllo non incontri un comportamento ostativo dei passeggeri, l'ENAC e i gestori aeroportuali hanno più volte sottolineato l'importanza di trasmettere ai passeggeri l'idea che i controlli di sicurezza non sono diretti a una invasione nella persona e nel bagaglio, ma sono posti alla salvaguardia della sicurezza del passeggero stesso. Per questo, la sua collaborazione e cooperazione con il vettore e gli altri soggetti, sia nel facilitare e velocizzare i controlli, sia nel segnalare

eventuali comportamenti sospetti, è fondamentale per rendere l'aviazione civile sicura.

Nell'espletamento dei controlli di sicurezza, gli addetti devono altresì prestare attenzione a non violare i diritti della persona, evitando misure intrusive non necessarie e non previste dai protocolli.

Sul punto, si segnala una interessante pronuncia della *Supreme Court of the United States*, del 12 gennaio 1999, chiamata a decidere su una controversia instaurata da una passeggera, in possesso di regolare biglietto per la tratta New York – Tel Aviv. All'aeroporto americano venne sottoposta ai controlli di sicurezza previsti dalla compagnia e, ritenendo illogiche le risposte della passeggera alle domande sul viaggio che stava per intraprendere e considerando la stessa un soggetto potenzialmente pericoloso, gli addetti la condussero in una sala riservata, dove venne sottoposta ad una approfondita ispezione sulla persona e sui bagagli. Ciò determinò un grave stato di malessere che la costrinse, al rientro negli Stati Uniti, a sottoporsi a cure mediche e psichiatriche.

Pertanto, la passeggera agì contro la compagnia chiedendo il risarcimento dei danni, domanda che la Corte Distrettuale di New York rigettò sulla base del fatto che l'art. 17 della Convenzione di Varsavia non consentisse il risarcimento di danni psichici e psicosomatici in assenza di lesioni corporali. In sede d'appello, si ritenne invece che l'art. 24¹⁸⁷ della stessa Convenzione non precludesse le

187 L'art. 24 della Convenzione di Varsavia afferma che: *“nei casi previsti agli art. 18 e 19 ogni azione per responsabilità, promossa per qualsiasi motivo, non può essere esercitata se non alle condizioni ed entro i limiti previsti dalla presente Convenzione. Nei casi previsti all'art. 17 si applicano parimente le disposizioni del capoverso precedente, senza pregiudizio della determinazione delle persone che hanno il diritto d'agire e dei*

azioni dei passeggeri fondate su vicende diverse da quelle considerate dall'art. 17.

La Suprema Corte - da ultimo - ha ritenuto che non possano configurarsi per il passeggero azioni basate sulla disciplina nazionale per ottenere il risarcimento di quei danni alla persona che non siano risarcibili sulla base del regime di diritto uniforme.

E' stato anche affermato che ogni domanda di risarcimento che lamenti la lesione di interessi diversi da quelli contemplati negli art. 17, 18 e 19 della stessa Convenzione dovrebbe restare nell'ambito di operatività dell'art. 24 della Convenzione di Varsavia.

La tesi sostenuta dalla Suprema Corte sembra escludere la possibilità di ottenere una tutela completa per tutti quei comportamenti, anche dolosi, del vettore o dei suoi preposti, escludendo le azioni non basate sulle disposizioni della Convenzione di Varsavia, ampliando in tal modo l'area di irresponsabilità vettoriale. Tuttavia, si può ritenere che *“la restrizione dell'area del danno risarcibile abbia costituito in qualche modo la contropartita dell'abbandono del principio di responsabilità per colpa e dell'adozione del principio di responsabilità oggettiva”*¹⁸⁸. Tale impostazione diverge da un orientamento espresso dalla Corte di Cassazione francese¹⁸⁹, secondo cui *“il passeggero può agire contro il vettore sulla base della disciplina nazionale per ottenere il risarcimento di quei danni alla persona che non siano risarcibili secondo il*

loro rispettivi diritti”.

188 E. G. ROSAFIO, *In tema di ammissibilità di azioni risarcitorie da parte del passeggero al di fuori della Convenzione di Varsavia*, in *Dir. Trasp.*, 2000, pag. 205, commento a *Supreme Court of the United States* 12 gennaio 2009.

189 *Cour de Cassation*, 15 luglio 1999, in *Dir. Trasporti*, 2000, pag. 531 - 533.

diritto uniforme, essendosi verificati fuori dell'aeromobile e successivamente allo sbarco". Nel caso sottoposto, un aeromobile della British Airways fece scalo a Kuwait City durante la guerra del Golfo; a causa dei bombardamenti, l'aeroporto venne chiuso e i passeggeri trasferiti in albergo, dove alcuni furono presi in ostaggio e detenuti per diversi mesi dalle truppe irachene. Al ritorno in Francia, alcuni passeggeri e i loro familiari, nonché, in via surrogatoria, il Fondo di garanzia delle vittime degli atti di terrorismo, che aveva versato un indennizzo alle vittime francesi, agirono contro il vettore per la riparazione dei danni subiti e conseguenti alla detenzione.

La Convenzione di Varsavia del 1929 non era applicabile perché regolava quei danni alla persona del passeggero verificatisi o a bordo dell'aeromobile ovvero nel corso delle operazioni di imbarco e di sbarco, in relazione ai quali il vettore assumerebbe un'obbligazione di risultato. Tuttavia, nel caso in questione, i danni si erano verificati fuori da tale ambito temporale e la Corte di Cassazione francese ha definito la responsabilità del vettore sulla base del diritto comune, applicando il codice civile francese.

Mi sembra che l'esclusione di responsabilità del vettore per tutti quei comportamenti non disciplinati dalle Convenzioni di Varsavia crei un vuoto normativo colmabile con l'applicazione della normativa nazionale dal giudice adito.

Non posso quindi che associarmi all'orientamento espresso dalla Corte francese.

Va infine rilevata la vistosa differenza con il trasporto merci. In quest'ultimo settore vi è un minor numero di persone da controllare (solo comandante ed equipaggio), ma le procedure di controllo della merce prima dell'imbarco comportano un rallentamento delle operazioni, fattore che difficilmente si concilia con la

necessità di speditezza tipiche di questa modalità di trasporto.

In tale ottica tutti i soggetti che a qualsiasi titolo sono coinvolti con il trasporto di merci devono prestare la loro collaborazione, affinché tutte le operazioni di carico/scarico siano svolte contemperando la celerità e la sicurezza e con la attiva collaborazione del gestore e degli operatori di handling.

2.11. La figura dell'Agente regolamentato

L'agente regolamentato è una figura che riveste una forte importanza nel trasporto delle merci per via aerea. E' soggetto attestato dall'ENAC ed autorizzato ad avviare la merce dei propri clienti senza alcun controllo da parte della polizia, alleggerendo in tal modo il carico di lavoro della polizia e del gestore. Egli intrattiene regolari rapporti commerciali coi vettori aerei ed effettua, in loro vece, i controlli di sicurezza riconosciuti o richiesti dalla pubblica amministrazione su merci trasportate, colli espressi e posta.

Tale figura è stata istituita dall'ICAO, tramite una raccomandazione e, come tale, non vincolante per gli Stati aderenti. Il Reg. CE n. 2320/2002 stabiliva, al punto 6.2. dell'Allegato, che questi venissero designati, approvati o elencati dall'autorità competente e che fossero soggetti a specifici obblighi.

La scheda n. 3 del PNS prevede la figura dell'Agente regolamentato, definito come lo spedizioniere o qualunque altro soggetto certificato, che intrattiene rapporti commerciali con operatori aeroportuali o compagnie aeree. L'Agente regolamentato garantisce l'effettuazione di controlli di sicurezza sulle merci o sulla posta al fine di prevenire qualsiasi illecita introduzione di armi, esplosivi e di ogni altro oggetto in grado di interferire con il normale

svolgimento del traffico aereo.

Il Reg. CE n. 185/2010, attualmente in vigore, stabilisce che ogni soggetto che effettua i controlli di sicurezza di merci o di posta viene riconosciuto come agente regolamentato, ricomprendendo anche i terzi fornitori di servizi logistici responsabili dei servizi integrati di deposito e trasporto, i vettori aerei e gli agenti di assistenza a terra. Tra l'altro, gli stessi servizi di sicurezza possono essere subappaltati dall'agente, ma solo a specifici soggetti indicati nell'allegato.

Nel PNS di ciascuno Stato membro vengono stabilite le procedure per l'approvazione e il riconoscimento degli agenti regolamentati. L'interessato deve presentare la domanda all'autorità competente (in Italia, l'ENAC), allegando il programma di sicurezza, nel rispetto del Reg. CE n. 300/2008 e la c.d. "*Dichiarazione di impegni*" di cui all'appendice del Reg. CE n. 185/2010, a garanzia della correttezza e verità di quanto contenuto nel programma stesso. L'autorità procede così ad esaminare i requisiti del programma e a verificare in loco la soddisfazione dei requisiti previsti dalla normativa comunitaria.

Se si ritiene che vengano rispettati i requisiti in maniera soddisfacente, l'Agente viene iscritto nella "*banca dati CE degli agenti regolamentati e dei mittenti conosciuti*" (solo dal momento dell'iscrizione potrà essere riconosciuto come tale), altrimenti l'autorità comunica i motivi per cui le informazioni non sono state ritenute adeguate.

Ogni cinque anni l'Agente deve essere riconfermato ovvero può perdere tale *status* ove non rispetti più i requisiti richiesti.

Quando l'Agente accetta una spedizione, deve verificare se proviene da un altro Agente regolamentato, un mittente conosciuto, un mittente responsabile o nessuno di questi. La persona che effettua la spedizione deve mostrare un

valido documento per accertarne l'identità. Dopo aver effettuato i controlli di sicurezza sull'oggetto della spedizione, l'agente provvede affinché ogni spedizione sia corredata da apposita documentazione (lettera di trasporto aereo¹⁹⁰ o documentazione separata in formato elettronico o scritto). La documentazione deve restare a disposizione per essere ispezionata dall'autorità competente e deve contenere una serie di indicazioni previste al punto 6.3.2.6 dell'allegato al sopracitato regolamento.

Lo scopo della disciplina comunitaria e quella nazionale è da un lato di accelerare le operazioni di imbarco di merci e posta a bordo dell'aeromobile, dall'altro di snellire l'attività dell'amministrazione e della polizia aeronautica e del gestore aeroportuale dai relativi controlli, scaricandoli sull'Agente regolamentato, il quale a sua volta può tentare di sottrarvisi ottenendo una credibile attestazione, dal parte del cliente conosciuto circa i requisiti di sicurezza della spedizione.

Accanto all'Agente regolamentato vi è infatti la figura del "mittente conosciuto", introdotta dall'ordinamento comunitario e inteso come colui che affida beni o posta da trasportare per via aerea per proprio conto e che intrattiene rapporti commerciali abituali con un agente od un'amministrazione postale regolamentati, garantendo l'avvenuta protezione della spedizione da interferenze non autorizzate fino al suo affidamento al vettore o all'handler, consentendo in ogni caso che i propri invii possano essere sottoposti a controllo.

¹⁹⁰ La lettera di trasporto aereo è un documento probatorio non negoziabile e trova la propria disciplina nella Convenzione di Montreal del 1999. Questa deve contenere: l'indicazione dei punti di partenza e arrivo e di eventuali scali; l'indicazione del peso della spedizione. Viene emessa in tre esemplari, per il vettore, per il destinatario e per il mittente.

E' evidente, quindi, l'interesse di spedizionieri e agenti di merci di ottenere la qualifica di "agente regolamentato" e quella di produttori e commercianti quella di "mittente conosciuto" per evitare che le merci prodotte debbano essere sottoposte a controlli di sicurezza in aeroporto, con le relative spese e con perdita di tempo. Questi vantaggi vanno tuttavia ponderati: l'Agente regolamentato potrebbe avere la tendenza a dare eccessiva fiducia ai propri clienti proprio per evitare costi (tempo e denaro) degli (altrimenti) necessari controlli sul carico. La cosa che importa al vettore o all'agente regolamentato è la garanzia, da parte dei mittenti conosciuti, che gli invii siano stati preparati in locali sicuri e da personale fidato e che le spedizioni vengano protette da interferenze non autorizzate, fino alla presa in consegna del carico da parte dello stesso vettore od agente o gestore aeroportuale¹⁹¹.

¹⁹¹ Cfr. S. BUSTI, "Agente regolamentato" e "mittente conosciuto" nel decentramento delle procedure di security, in G. CAMARDA – M. COTTONE – M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 09 - 13.

CAPITOLO III

PRIVACY E TRASPORTO AEREO

Il diritto alla protezione dei dati personali è garantito in Italia dal “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”¹⁹², il cui art. 1 afferma che: “*chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano*”.

Nella nostra società stiamo assistendo, da un lato, alla riduzione del bisogno individuale di riservatezza (*social network*, nuovi mezzi di comunicazione, informatizzazione dei servizi, ecc...), ma, dall’altro, alla estremizzazione delle misure per proteggere la stessa privacy.

Oggi è proprio dalla lotta al terrorismo che vengono le più forti richieste di limitazione della privacy¹⁹³.

La normativa in materia di privacy viene in rilievo in occasione del trasporto aereo poiché, al momento della prenotazione e dell’esecuzione della prestazione di trasporto, il vettore deve accertarsi che i dati comunicati corrispondano al soggetto che in aeroporto richiede la prestazione. Inoltre, lo sviluppo da parte dei principali vettori dei *Frequent Flyer Programs* e dei programmi di fidelizzazione ha comportato una consistente gestione di dati personali a fini commerciali, dati che si ritrovano memorizzati sul sistema informatico di prenotazione del vettore¹⁹⁴.

Le norme poste a tutela della sicurezza dell’aviazione

¹⁹² Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 169, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, in GU n. 174 del 29/03/2003 – Suppl. Ord. n. 123.

¹⁹³ Cfr. M. G. LOSANO, *La Giuscibernetica dopo quattro decenni*, in *Dir. Informatica*, 2005, pag. 727 ss.

¹⁹⁴ S. PIAZZA, *La tutela della privacy del passeggero di aeromobile*, in *Dir. Turismo*, 2003, pag. 332 ss.

civile entrano spesso in contrasto con quel sistema di norme posto a protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, della riservatezza e dell'identità personale¹⁹⁵. E' quindi auspicabile che il trattamento, la conservazione e la comunicazione dei dati da parte dei vettori avvenga sulla base della normativa vigente e in maniera ponderata, garantendo la sicurezza dei passeggeri stessi. Tuttavia, la "lotta al terrorismo" e la sicurezza dei passeggeri non deve diventare un alibi per annullare quelle tutele della privacy che non hanno alcuna rilevanza per quella lotta.

E' difficile schierarsi totalmente a difesa della privacy o della *security*, ma è chiaro che, nel rispetto del principio di adeguatezza e ragionevolezza, bisogna fare una ponderazione degli interessi in gioco a vantaggio della vita umana.

3.1. Il significato del termine privacy

La privacy¹⁹⁶ trova la sua piena tutela nel testo costituzionale, in particolare nelle disposizioni contenute dall'art. 15 all'art. 21. Inoltre, sempre nella Costituzione, viene sancita l'importanza della libertà personale e della sua inviolabilità, da cui deriva un importantissimo riconoscimento alla tutela della riservatezza.

Il diritto alla riservatezza trova il proprio fondamento nell'art. 2 Cost.: ogni controllo e ogni interferenza deve svolgersi nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali nonché della dignità delle persone fisiche e devono,

¹⁹⁵ Per una panoramica dei diritti dei passeggeri, cfr. F. ROSSI DAL POZZO, *I diritti fondamentali dei cittadini comunitari nei servizi di trasporto aereo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, pag. 509 ss.

¹⁹⁶ Per un approfondimento, cfr. A. MANTELETO, *Privacy*, in *Contratto e impresa*, 2008, 3, pag. 757 - 779.

quindi, essere adottate particolari cautele al fine di non ledere la riservatezza.

Va però detto che queste forme di riconoscimento del concetto di privacy, identificabili con il diritto a non subire intrusioni nella sfera personale, sono ormai superate a favore di definizioni più funzionali meglio adattabili alla realtà e all'esigenza della nostra epoca.

Non solo. Anche nella CEDU¹⁹⁷, all'art. 8, si afferma che *“ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”*.

La legge n. 675/1996¹⁹⁸, normativa italiana di riferimento, ora abrogata, è stata emanata per rispettare gli Accordi di Schengen¹⁹⁹ e per dare attuazione alla direttiva comunitaria

197 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, così come modificata dal Protocollo n. 11 firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1 novembre 1998.

198 Legge 31 dicembre 1996, n. 675, *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, in GU n. 5 dell'8/01/1997 – Suppl. Ord. n. 3.

199 Accordo, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, fra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, con lo scopo di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere comuni e introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi. L'accordo e la convenzione di Schengen (firmata anch'essa

46/95/CE²⁰⁰ relativa alla tutela dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Con il tempo a tale norma si sono affiancate ulteriori diverse leggi, riguardanti singoli specifici aspetti del trattamento dei dati. Tuttavia, la complessità della situazione normativa venutasi a creare in seguito alla emanazione di norme integrative ha reso indispensabile provvedere alla emanazione di un Testo Unico, il D.Lgs n. 196/2003 (Codice della privacy), che ha riordinato la normativa, abrogando la legge n. 675/1996.

Il Codice definisce le modalità di raccolta dei dati, gli obblighi posti in capo a chi li raccoglie, detiene o tratta dati personali, le responsabilità o sanzioni in caso di danni

a Schengen in data 19 giugno 1990), le regole adottate sulla base dei due testi e gli accordi connessi formano “l’*acquis* di Schengen”. Dal 1999, l’*acquis* di Schengen è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell’Unione europea in virtù di un protocollo allegato al trattato di Amsterdam. Gli accordi di Schengen sono stati estesi nel tempo all’insieme dei quindici vecchi Stati membri. L’Irlanda e il Regno Unito partecipano, dal canto loro, solo parzialmente all’*acquis* di Schengen, in quanto sono stati mantenuti i controlli alle loro frontiere, mentre i nuovi Stati membri vi hanno aderito. Anche due paesi terzi, l’Islanda e la Norvegia, fanno parte dello spazio di Schengen dal 1996, mentre la Svizzera ha peraltro avviato un processo di partecipazione. I paesi candidati all’adesione all’Unione europea devono aver accettato integralmente l’*acquis* di Schengen al momento della loro adesione. Cfr. B. NASCIMBENE, *Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano, 1995; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, CEDAM, Padova, 2008, pag. 484 ss.

²⁰⁰ Direttiva 46/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, *relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*, in G.U. L 281 del 23/11/1995, pag. 31-50.

e le misure di sicurezza.

L'ordinamento ha poi istituito il Garante²⁰¹ per la protezione dei dati personali, che interviene in tutti i settori, pubblici e privati, nei quali occorre assicurare il corretto trattamento dei dati e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone: in particolare, banche e assicurazioni, giornalismo, giustizia e polizia, *internet*, imprese, lavoro, *marketing*, nuove tecnologie, ordini professionali, partiti, pubblica amministrazione, sanità, società, scuola, telecomunicazioni.

I compiti dell'Autorità sono indicati nell'art. 154 del D.Lgs. n. 196/2003 e tra questi vengono in rilievo il controllo della conformità dei trattamenti di dati personali a leggi e regolamenti, l'esame delle segnalazioni e dei reclami, ecc...

Il Codice definisce il dato personale come “*qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*” (art. 4, punto b), ossia qualunque tipo di informazione che non sia pubblica o anonima, mentre i dati sensibili consistono in tutti quei “*dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni*

²⁰¹ Ai sensi dell'art. 153, Codice Privacy, il Garante è un organo collegiale costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti sono scelti tra persone che assicurano indipendenza e che sono esperti di riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni. I componenti eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Eleggono altresì un vice presidente, che assume le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento.

religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.

Le moderne tecniche di comunicazione e la facilità di diffusione e duplicazione delle informazioni indicano che non è più sufficiente proteggere il diritto dell'individuo a “*essere lasciato in pace*” e a non subire intromissione non gradite nella propria vita privata, ma è sempre più importante evitare che altre persone possano utilizzare informazioni riferite ad un soggetto, raccogliendole a sua insaputa e utilizzandole per finalità non consentite o comunque contrarie alla volontà dell'interessato.

Il trattamento dei dati, ossia qualsiasi operazione concernente la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati, deve svolgersi in modo lecito e secondo parametri di correttezza. I dati personali raccolti, infatti, devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto alla finalità perseguita: se il perseguimento di un determinato fine legittima una limitazione alla riservatezza personale, questa deve essere ridotta al minimo²⁰².

Fatta questa breve premessa sull'argomento, bisogna quindi considerare che al momento della stipula del contratto di trasporto o della prenotazione, il vettore richiede al passeggero l'inserimento di alcuni dati

202 R. LOBIANCO, *Vibrazioni fra privacy e sicurezza*, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 543.

personali, inserimento richiesto sia dalle procedure di sicurezza in vigore, sia dalla normativa doganale sulla tipologia di documenti da presentare all'imbarco. Ad esempio, per un volo intracomunitario sarà sufficiente l'esibizione della Carta di identità valida per l'espatrio, così come per alcuni voli con destinazione un Paese extracomunitario con il quale l'Italia o l'UE abbia raggiunto un accordo in tal senso. Per tutti gli altri Paesi sarà necessario essere in possesso di un passaporto, oltre che di eventuali visti e/o permessi per l'ingresso nel paese, in base alla normativa vigente.

A partire dal 12 gennaio 2009 per l'ingresso negli Stati Uniti, nel programma "Viaggio senza visto" (*Visa Waiver Program*), è necessario altresì ottenere un'autorizzazione ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*), prima dell'ingresso in territorio statunitense. Inoltre, al momento dell'entrata, le autorità doganali richiedono la copia delle impronte digitali che vengono registrate in una banca dati. Ciò che ha generato le maggiori problematiche nel trasporto aereo è il trattamento dei dati sensibili, poiché da questi possono derivare importanti informazioni sulle caratteristiche del passeggero, ma anche problematiche per il soggetto stesso, in quanto si tratta di dati della cui conoscenza e diffusione possono derivare gravi pregiudizi per il soggetto al quale fanno riferimento²⁰³.

Per tale motivo è chiaro come sia difficoltoso salvaguardare il diritto alla privacy, ma allo stesso tempo garantire la sicurezza del settore.

3.2. La trasmissione dei dati a uno Stato terzo: problematiche generali

203 G. LOBIANCO, *Il dilemma privacy-security nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2003, pag. 511 ss.

Le misure messe in atto per prevenire atti illegali nel settore dell'aviazione civile hanno sensibilmente limitato il diritto alla riservatezza dei passeggeri, intervenendo sulla normativa atta a disciplinare il trasferimento all'estero dei dati, trasferimento determinato dal carattere di transnazionalità tipico del trasporto aereo.

Il trasferimento all'estero dei dati personali è un argomento interessante che ha coinvolto le Autorità nazionali, comunitarie e il Garante della privacy. Lo sviluppo della tecnologia e dei mezzi di comunicazione ha comportato una crescita automatica (e prevedibile) dello scambio di informazioni e del trattamento dei dati a livello transnazionale, rendendo fondamentale un bilanciamento di interessi tra la necessità di ottenere i dati personali di un individuo e la violazione della sua privacy. Il motivo principale dell'aumento della trasmissione dei dati è correlato con l'internazionalità delle imprese, con l'apertura del mercato comunitario, con le questioni di sicurezza pubblica, nonché con lo sviluppo del traffico aereo connesso con l'apertura dei cieli con alcuni paesi extracomunitari e con l'incremento dei voli *low cost*.

In questa sede viene in rilievo la comunicazione dei dati personali ai paesi terzi da parte dei vettori che operano nel paese di partenza.

In argomento, la prima fonte normativa si riscontra nella Raccomandazione OCSE²⁰⁴ del 1980, secondo cui il flusso transfrontaliero dei dati personali era da considerare un nuovo ed importante fenomeno di comunicazione che, contribuendo allo sviluppo delle relazioni tra i Paesi, necessita di una tutela normativa appropriata. Lo scopo di

204 *Recommendation of the Council concerning guidelines governing the protections of privacy and transborder data flows of personal data*, 23 settembre 1980.

queste Linee Guida dell'OCSE (tuttavia non vincolanti) era quello di incrementare gli scambi commerciali tra gli Stati, senza adottare una tutela della privacy diretta a una politica di protezionismo economico. Ogni Stato avrebbe dovuto adottare tutte le misure ragionevoli e appropriate per garantire il flusso continuo e sicuro dei dati (art. 16 Linee Guida OCSE), con due eccezioni limitanti tale circolazione: quando uno degli Stati membri non osservi le disposizioni inserite nel documento o nel caso in cui lo Stato importatore sia in grado o sia intenzionato a trasmettere i dati ad un altro Stato membro che non avrebbe garantito il rispetto dei principi affermati nella Raccomandazione stessa.

Altro documento importante è rappresentato dalla Convenzione di Strasburgo n. 108/1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento non automatizzato di dati di carattere personale²⁰⁵ adottata dal Consiglio d'Europa nel tentativo di integrare i principi introdotti dall'OCSE. L'art. 12 disciplina la circolazione transfrontaliera dei dati personali, che non può subire limitazioni alla sua circolazione, a prescindere dal sistema di trasmissione o dal supporto utilizzato. Tale principio può essere derogato in due casi: *i)* quando la legislazione prevede una regolamentazione specifica per alcune categorie di dati (tranne quando la regolamentazione del paese di destinazione offre una “*protezione equivalente*”);

²⁰⁵ Convenzione di Strasburgo del 28 gennaio 1981 n. 108, *Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale*, ratificata dall'Italia con Legge 21 febbraio 1989, n. 98, *Ratifica ed esecuzione della convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981*, in GU n. 66, Suppl. Ord. del 20/03/1989.

ii) se il trasferimento è effettuato a partire dal proprio territorio verso il territorio di uno Stato non contraente tramite il territorio di un'altra parte al fine di evitare che simili trasferimenti si traducano in un aggiramento della normativa.

Non viene fornita una definizione del significato di “*protezione equivalente*”: da una raccomandazione dello stesso Consiglio, è possibile però definire tale una protezione che rispetti i principi contenuti nel documento, senza necessità di una tutela identica. Tuttavia, nel Protocollo aggiuntivo del 2001²⁰⁶, per uniformità con la Direttiva comunitaria del 1995, viene richiesto un livello di protezione “adeguato” e non più equivalente.

Bisogna sottolineare che ciascun Stato può estendere o restringere ulteriormente l'applicazione dell'art. 12, dandone però apposita comunicazione.

Negli Accordi di Shengen non compare alcun riferimento alla tutela dei dati personali, considerata invece nella Convenzione di applicazione del 1990, necessaria per l'attuazione dei principi dell'*acquis* di Shengen. Tra tali principi rilevava la cooperazione tra le polizie degli Stati firmatari e la creazione di un sistema di scambio d'informazioni chiamato SIS (Sistema informativo Shengen). Per il trattamento di dati delicati vennero predisposte norme specifiche per garantire la sicurezza nella circolazione transfrontaliera del dato e la confluenza di questo nel sistema centralizzato SIS, ciò affinché gli organi di polizia potessero controllare eventuali suoi precedenti penali di rilievo in capo a un soggetto,

L'importante intervento del legislatore comunitario, la

206 *Protocollo aggiuntivo sulle autorità di controllo ed i flussi transfrontalieri di dati*, firmato dal Consiglio d'Europa l'8 novembre 2001.

direttiva 95/46/CE, si basava sul fatto che l'unione sempre più stretta tra i popoli europei, nonché la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e di capitali, esigevano non solo che i dati potessero circolare liberamente da uno Stato membro all'altro, ma che fossero allo stesso tempo salvaguardati i diritti fondamentali della persona. Inoltre, l'instaurazione del mercato interno avrebbe determinato una maggiore trasmissione di dati tra le Amministrazioni Statali e le aziende. Conseguentemente il livello di tutela dei diritti e delle libertà delle persone relativamente al trattamento di tali dati sarebbe dovuto essere equivalente in tutti gli Stati membri. Lo scopo della direttiva è indicato nell'art. 1, che afferma che: *“gli Stati membri garantiscono, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali. Gli Stati membri non possono restringere o vietare la libera circolazione dei dati personali tra Stati membri, per motivi connessi alla tutela garantita a norma del paragrafo 1”*.

Per l'argomento che affrontiamo, rilevano in particolare gli artt. 25 e 26 della suddetta direttiva, che disciplinano il trasferimento transfrontaliero dei dati, richiedendo, all'art. 25, nel Paese di destinazione dei dati, l'esistenza di una tutela *“adeguata”* al paese di provenienza. La qualità di *“adeguatezza”* di un ordinamento di uno Stato terzo viene stabilita attraverso una decisione formale della Commissione europea, adottata a seguito di eventuali negoziati col paese coinvolto e le altre Istituzioni comunitarie.

In generale si può affermare che per stabilire tale adeguatezza bisogna considerare i requisiti di tutela previsti dalla direttiva e gli strumenti per assicurare una

loro efficace applicazione. In caso di esito negativo, gli Stati membri dovranno adeguarsi alla decisione della Commissione evitando che le informazioni raggiungano le destinazioni dove non è assicurata la tutela prevista; in seguito la Commissione stessa sarà tenuta a intraprendere negoziati per valutare quanto l'ordinamento possa avvicinarsi ai principi fondamentali della direttiva.

L'art. 26 considera, invece, i casi di deroga al principio di adeguatezza, facendo in modo che la presenza di determinate circostanze esoneri dalla predetta valutazione dell'adeguatezza. Queste sono: il consenso inequivocabile dell'interessato, la necessità del trasferimento dei dati per l'esecuzione di un contratto o per la salvaguardia di interessi vitali dell'interessato, o la comunicazione di dati risultanti da pubblici registri, a meno che non vi sia l'opposizione di uno Stato membro (art. 26, par. 3). La Corte di giustizia è intervenuta più volte sulla direttiva *de qua*, sia in sede contenziosa, sia in risposta a domande di pronuncia pregiudiziale proposte dai giudici nazionali²⁰⁷.

La normativa nazionale originaria in materia di privacy (legge n. 675/1996) regolava in maniera abbastanza rigida

²⁰⁷ Tra le tante pronunce, si segnala la sentenza del 6 novembre 2003, causa C-101/01, occasione nella quale la CGCE ha affermato che: *“non si configura un “trasferimento verso un paese terzo di dati” ai sensi dell’art. 25 della direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, allorché una persona che si trovi in uno stato membro inserisce in una pagina internet dati personali, rendendoli così accessibili a chiunque si colleghi a internet, compresi coloro che si trovano in paesi terzi”*, in *Foro It.*, 2004, IV, pag. 57 ss con commento di A. PALMIERI – R. PARDOLESI, *Il codice in materia di protezione dei dati personali e l’intangibilità della privacy comunitaria*.

il trasferimento transfrontaliero, sia a livello comunitario sia extracomunitario. Il D.Lgs. n. 467/2001²⁰⁸ ha apportato in seguito alcune modifiche per meglio armonizzare la normativa italiana con quella europea e per semplificare delle procedure sostanziali per la trasmissione dei dati. Ad esempio è stato modificato l'art. 28, predisponendo il requisito del livello adeguato di tutela per la trasmissione di qualsiasi dato personale fuori dall'Italia, mentre prima si richiedeva un livello di tutela di grado pari a quello italiano per le informazioni di carattere sensibile o giudiziario.

Il Codice della privacy del 2003 ha apportato numerose modifiche e innovazioni, tra cui il principio di libera circolazione dei dati personali fra gli Stati membri dell'UE (tranne il caso in cui questo non sia incapace di tutelarne la circolazione), ma con un approccio equilibrato e cauto che da sempre contraddistingue il legislatore italiano in materia di privacy²⁰⁹.

Un'altra innovazione riguarda la soppressione dell'obbligo di notificazione al Garante in caso di trasferimento transfrontaliero dei dati. La legge n. 675/1996 originariamente prevedeva che il trasferimento dei dati sensibili e giudiziari doveva sempre essere notificato all'Autorità Garante, a prescindere dalla loro destinazione, mentre il successivo D. Lgs. n. 267/2001 aveva uniformato il trasferimento dei dati sensibili e giudiziari con quelli comuni. Ora il nuovo Codice non prevede più il periodo di

208 Decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 467, *disposizioni correttive ed integrative della normativa in materia di protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127*, in GU del 16/01/2002 n. 13.

209 Cfr. M. BELLABARBA, *Trasferimento all'estero dei dati personali*, in R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 1721.

attesa di 15 o 20 giorni, concesso all'Autorità per autorizzare il trasferimento all'estero, essendo esso immediato e senza l'obbligo di notificazione.

Come previsto, l'art. 43 del Codice della privacy stabilisce che il trasferimento dei dati in un paese extracomunitario, a prescindere dal mezzo utilizzato, è sempre consentito quando vi è il consenso espresso del soggetto interessato, o è effettuato in accoglimento di una richiesta di accesso a documenti amministrativi, oppure il trattamento concerne dati riguardanti persone giuridiche, enti o associazioni. In alcuni casi il trasferimento dei dati può essere necessario, come per l'esecuzione di obblighi contrattuali, per la salvaguardia di un interesse pubblico rilevante, oppure per la necessità di salvaguardare la vita o l'incolumità fisica di un terzo, o per lo svolgimento di attività difensive, e per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria. Inoltre, il trasferimento può avvenire anche se è necessario per esclusivi scopi scientifici o statistici, ovvero per scopi storici o quando vi è una specifica autorizzazione da parte del Garante.

L'art. 45 stabilisce che il trasferimento all'estero è vietato se il livello di protezione assicurato nel paese importatore non sia adeguato: valutazione che si deve compiere considerando le modalità del trasferimento e dei trattamenti previsti, le relative finalità, la natura dei dati e le misure di sicurezza²¹⁰.

Fatta questa dovuta analisi della normativa vigente in materia di trasferimento dei dati personali, scaturisce un immediato collegamento con la materia del trasporto aereo, poiché le compagnie sono tenute a comunicare alcune informazioni e alcuni dati alle autorità del paese di

²¹⁰ La direttiva comunitaria prevedeva in questo elenco anche i codici deontologici adottati dal paese destinatario.

destinazione, procedura necessaria per ottenere l'autorizzazione ad operare in quel determinato scalo. Inoltre, anche ove il paese di trasmissione dei dati non avesse garantito una tutela adeguata e/o equivalente, questo veniva considerato una legittima deroga in forza dell'esecuzione del contratto di trasporto da parte del vettore. Del resto, non può non considerarsi che i passeggeri potrebbero non essere d'accordo alla comunicazione dei propri dati personali all'autorità doganale del paese straniero, ma - nell'ipotesi contraria - verrebbe leso il diritto alla mobilità dei passeggeri stessi, che si vedrebbero rifiutato l'ingresso nel territorio estero.

3.2.1. Il rispetto della privacy nei rapporti tra rapporti tra gli Stati Uniti e l'Unione europea

Il territorio statunitense è stato, da sempre, uno dei maggiori Stati importatori di dati personali anche in formato elettronico. D'altronde, gli Stati Uniti sono considerati il centro dello sviluppo della *new economy* e dell'*e-commerce*, considerando altresì che molte imprese statunitensi si sono espanse e si espandono verso territori UE, con la conseguenza di ricevere un notevole flusso di dati riguardanti i dipendenti verso le sedi centrali negli USA.

Il trasferimento dei dati da parte dei vettori verso gli Stati Uniti, soprattutto dopo l'11 settembre 2001, ha incrementato i problemi nelle relazioni internazionali tra UE e USA legati alla trasmissione di tali dati personali.

Già prima del 2001, le profonde differenze nell'approccio della materia avevano richiesto una negoziazione tra i due paesi per evitare la paralisi del flusso di dati legati per lo più ad attività di carattere commerciale. La normativa statunitense, infatti, non considerava la privacy come un diritto fondamentale dell'individuo, ma prevedeva una

complessa regolamentazione settoriale, a livello sia federale che statale, da applicarsi unitamente all'autoregolamentazione delle imprese. Tale disciplina articolata prevedeva la tutela della privacy solo dove quest'ultima veniva esplicitamente richiamata, senza una Autorità centrale preposta al controllo²¹¹. Il diritto alla privacy non era considerato un diritto fondamentale come, invece, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo precisava all'art. 8. Inoltre, il sistema legislativo settoriale presentava, sotto il profilo della tutela del settore privato (il *Privacy Act* del 1974 riguardava solo il trattamento dei dati da parte di uffici governativi), una protezione della riservatezza individuale non generale, ma unita alla previsione di disposizioni dedicate a specifici settori che, inevitabilmente, incideva nella vita privata di un individuo, come le leggi sugli investimenti finanziari o sulle patenti di guida.

Pertanto, con l'entrata in vigore della direttiva comunitaria nel 1995, bisognava verificare il rispetto dei principi da parte della (complessa e lacunosa) legislazione statunitense in vista del trasferimento negli USA di un enorme flusso di dati attraverso canali prevalentemente commerciali.

I negoziati tra UE e Governo americano, con il controllo del Parlamento europeo e la continua assistenza del Gruppo di lavoro previsto dall'art. 29 della direttiva, hanno prodotto un accordo nominato "*Safe Harbor Principles*" ("*Principi di approdo sicuro*"), accordo, a seguito del quale la Commissione ha emanato la Decisione n. 2000/520/CE²¹² sull'adeguatezza del livello di tutela

211 Bisogna altresì considerare che gli USA non avevano ratificato la Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa.

212 Decisione della Commissione n. 2000/520/CE del 26 luglio 2000, a norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo

statunitense. I principi non erano obbligatori per tutte le imprese, ma solo per quelle che, attraverso una propria autocertificazione, dichiaravano di aderire al protocollo internazionale, diffondendo anche determinate informazioni relative all'attività dell'impresa e alla politica di privacy che questa adotta.

Il sistema era destinato, quindi, esclusivamente alle società (quindi solo soggetti privati) che ricevevano dati personali nell'UE e che volontariamente avevano deciso di aderire al programma, iscrivendosi alla c.d. *Safe Harbor list* e comparando pubblicamente come aziende sicure e che quindi attestavano il rispetto dei principi ivi indicati, dotandosi di una propria politica di tutela della riservatezza.

In pratica, le organizzazioni che aderivano al programma dovevano dotarsi di propri programmi di riservatezza predisposti da enti di risoluzione delle dispute, in quanto idonei a ricevere eventuali reclami da parte dei soggetti interessati e ad imporre determinate sanzioni all'organizzazione a causa della sua condotta illecita.

Vi era altresì un Comitato formato dalle Autorità comunitarie di tutela dei dati, o dai loro rappresentanti (c.d. *panel*) con il compito di risolvere delle dispute. Un secondo grado di tutela era rappresentato da due organi amministrativi statunitensi: la Commissione federale per il commercio (*Federal Trade Commission*, FCT²¹³) ed il Dipartimento dei trasporti, entrambi riconosciuti

e del Consiglio sull'adeguatezza della protezione offerta dai principi di approdo sicuro e dalle relative "Domande più frequenti (FAQ) in materia di riservatezza pubblicate dal Dipartimento del commercio con gli Stati Uniti".

²¹³ Cfr. *Federal Trade Commission Act*, nella cui sezione 5 vi è l'autorizzazione al FTC di adottare sanzioni nei confronti delle società statunitensi.

dall'Unione europea come soggetti autorizzati ad esaminare le denunce per le pratiche sleali o fraudolente delle organizzazioni aderenti all'accordo.

Era prevista la possibilità di sospendere il flusso di dati se fosse risultata almeno probabile una violazione dei principi previsti dalla normativa comunitaria. Il *Safe Harbor Principles* consisteva, in un insieme di linee guida per agevolare l'attività delle imprese americane nel territorio europeo.

Erano altresì previste garanzie per l'applicazione della normativa vigente, norme secondo cui le Autorità avevano la possibilità di inibire eventuali condotte scorrette da parte di chi avesse eseguito il trattamento dei dati in USA.

Il Dipartimento dei trasporti era competente solo per i dati ottenuti dalle compagnie aeree in territorio americano; tuttavia, la funzione di questo organo è sempre stata limitata proprio dal fatto che i vettori, per trasmettere i dati negli USA, applicavano l'ipotesi prevista dalla direttiva 95/46 secondo la quale il trasferimento poteva avvenire in maniera lecita per la perfezione e l'esecuzione di un contratto, a prescindere dal Paese di destinazione. Così i vettori non erano obbligati a iscriversi al *Safe Harbor list* e potevano ricevere i dati anche con contenuto delicato dalle proprie filiali in Europa.

3.2.2. Problematiche connesse con il trasferimento dei dati dei passeggeri agli Stati Uniti; l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea

Come analizzato nel primo capitolo di questo elaborato, gli Stati Uniti, a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, adottarono misure contro gli atti di interferenza illecita in grado di contrastare, operando anche a livello transfrontaliero, qualsiasi minaccia terroristica e di garantire una maggiore protezione dei cittadini nell'ambito

del territorio nazionale.

Tale normativa consentiva ad alcune Autorità statunitensi di raccogliere e trattare un numero elevato di dati personali di passeggeri che giungevano dagli aeroporti comunitari, imponendo – tramite le autorità doganali – un accesso elettronico al sistema automatico di prenotazione e di controllo delle partenze dei vettori aerei che svolgevano collegamenti con il territorio degli Stati Uniti o che semplicemente lo sorvolano.

Inizialmente, nel giugno del 2002 la Commissione ha informato la controparte americana che le misure di sicurezza si sarebbero poste in contrasto con alcune disposizioni del Reg. CE n. 2299/89²¹⁴, relativo a un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione. Tuttavia, in seguito, il 19 febbraio 2005, i funzionari UE e USA hanno firmato una dichiarazione, in cui si consentiva alle compagnie europee di trasferire al Servizio doganale americano i dati dei passeggeri imbarcati sui voli verso gli Stati Uniti.

Il servizio doganale statunitense avrebbe così avuto accesso ad informazioni riservate come i numeri di carta di credito, la fede religiosa, dati legati alle preferenze alimentari e altre.

Gli Stati Uniti annunciavano però che a partire dal 05 marzo 2003 avrebbero severamente sanzionato tutti i vettori che non si fossero conformati alla normativa sull'accesso elettronico ai dati PNR (*Passenger Name Record*): tale minaccia ha indotto le compagnie aeree comunitarie a fornire volontariamente alle autorità

²¹⁴ Regolamento CE n. 2299/1989 della Commissione, del 24 luglio 1989, *relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione*, in GU L 220 del 29/07/1989, pag. 1 - 7.

doganali i dati richiesti (dati elementari, dati sensibili e i dati legati ai codici delle carte di credito), creando una delicata crisi diplomatica tra USA e UE e una palese violazione delle disposizioni comunitarie poste a tutela della privacy.

Pertanto, le Autorità statunitensi e comunitarie si sono viste costrette ad aprire dei negoziati per risolvere la situazione, evitare un contrasto tra le normative e, quindi, fare in modo che il Consiglio adottasse la decisione circa l'adeguatezza del sistema di tutela della privacy previsto negli USA per il trasferimento dei dati in tale Paese²¹⁵.

Il Gruppo *ex art. 29* direttiva 95/46/CE²¹⁶ e il Parlamento europeo, in due risoluzioni²¹⁷, hanno sollevato qualche

215 F.M. ANDREANI, *Privacy e Aeroporti: problematiche e soluzioni al banco di prova*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2006/3, pag. 8 ss.

216 WP 66, Parere 6/2002, *relativo alla trasmissione da parte delle compagnie aeree di informazioni sugli elenchi dei passeggeri e di altri dati agli Stati Uniti*, 24 ottobre 2002; WP 78, Parere 4/2003, *sul livello di protezione assicurato negli Stati Uniti per quanto riguarda la trasmissione di dati relativi ai passeggeri*, 13 giugno 2003; WP 87, Parere 1/2004, *sul livello di protezione adeguato dei dati a carattere personale contenuti nelle pratiche passeggeri (PNR Passenger Name Record) trasferite all'Ufficio delle dogane e della protezione di frontiera degli Stati Uniti (Bureau of Customs and Border Protection US CBP)*, 29 gennaio 2004. Il Gruppo 29 chiedeva che i dati non fossero neanche trasmessi e riteneva che la durata dell'archiviazione (ridotta a tre anni e mezzo) fosse ancora troppo lunga

217 Risoluzioni del 13 marzo (Documento B5-0187/2003) e del 9 ottobre 2004. Le critiche del Parlamento europeo erano legate alla finalità della raccolta dei dati, al fatto che il CBP potesse comunicare i dati ricevuti ad altri rami del Parlamento europeo e che i soggetti controllanti sarebbero lo stesso CBP e il *DHS Privacy Office*, che erano privi dei requisiti di indipendenza ed

dubbio e perplessità con riferimento all'ipotesi di mancata informazione ai passeggeri della trasmissione delle loro informazioni personali al paese di destinazione, senza avere quindi la possibilità di fornire il proprio consenso, come prevedeva la direttiva comunitaria in materia.

Il 01 marzo 2004 la Commissione ha sottoposto al Parlamento il progetto di decisione sull'adeguatezza, in virtù dell'art. 25, n. 6, della direttiva, accompagnato dal progetto di impegno del Dipartimento per la sicurezza interna statunitense.

Il 17 marzo 2004 la Commissione ha trasmesso al Parlamento una proposta di decisione del Consiglio avente ad oggetto la conclusione di un accordo con gli USA. Con lettera datata 25 marzo 2004 il Consiglio, riferendosi alla procedura di urgenza, ha chiesto di esprimere il parere su tale proposta entro il successivo 22 aprile.

Il 31 marzo 2004 il Parlamento ha adottato, invece, una risoluzione in cui ha espresso alcune riserve, sostenendo che il progetto di decisione sull'adeguatezza eccedeva le competenze conferite alla Commissione e che fosse invece necessaria la stipula di un Accordo internazionale.

Il 21 aprile 2004 il Parlamento ha approvato una raccomandazione della commissione giuridica e del mercato interno, volta ad ottenere un parere della Corte di giustizia circa la compatibilità dell'accordo con le disposizioni del trattato, respingendo così implicitamente la domande di esame urgente della pratica.

Il 28 aprile il Consiglio ha inviato al Parlamento europeo una lettera in cui si chiedeva di emettere un parere entro il successivo 5 maggio, per porre rimedio alla situazione di incertezza in cui si erano trovati vettori e passeggeri. Il Parlamento, non ravvisando l'urgenza della pratica, l'ha

effettività necessari.

respinta il 4 maggio.

Nonostante ciò, la Commissione ha adottato la sua Decisione il 14 maggio 2004²¹⁸, basata su un atto scritto oggetto dei negoziati tra UE e USA²¹⁹.

La differenza tra questo accordo e il precedente *Safe Harbor Principles* consisteva nel fatto che quest'ultimo riguardava la trasmissione dei dati verso soggetti privati, mentre il primo aveva ad oggetto la trasmissione dei dati dei passeggeri agli organi federali, finalizzata a combattere il terrorismo internazionale.

L'accordo della Commissione è stata in seguito oggetto di una decisione del Consiglio dell'Unione europea del 17 maggio 2004²²⁰, necessaria per la firma dell'accordo definitivo.

Tale decisione ha chiarito che il parere del Parlamento europeo non era stato emesso nei termini richiesti, alla luce dell'urgenza per l'adozione delle misure normative volte a

218 Decisione 2004/535/CE della Commissione, del 14 maggio 2004, *relativa al livello di protezione adeguato dei dati personali contenuti nelle schede nominative dei passeggeri aerei trasferiti all'Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere degli Stati Uniti*, in GU L 235 del 06/07/2004, pag. 11.

219 Si tratta della "*Dichiarazione di impegno dell'Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere del Ministero della sicurezza interna*", firmato a Washington il 28 maggio 2004, in base al quale la Commissione ha potuto stabilire l'adeguatezza del livello di protezione vigente negli USA e vincolante per gli Stati membri ai sensi dell'art. 300 del Trattato CE.

220 Decisione del Consiglio 2004/496/CE, del 17 maggio 2004, *relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione delle pratiche (PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti*, in GU L 183, del 20/05/2004, pag. 83.

porre rimedio alla situazione di incertezza creatasi, nonché per proteggere gli interessi finanziari degli interessati.

La Commissione ha sancito la compatibilità del sistema di raccolta e trattamento dei dati dei passeggeri da parte degli USA con l'art. 25, par. 2, dir. 95/46/CE, adeguatezza valutata tenendo conto della natura dei dati, delle finalità del trattamento, delle norme di diritto, settoriali o generali, vigenti nel Paese terzo, nonché delle regole professionali e delle misure di sicurezza. Nell'accordo si evince che gli USA hanno accettato di raccogliere e conservare un numero di dati minore di quello originariamente previsto dall'ATSA e per un tempo inferiore; hanno previsto, inoltre, specifiche misure di filtraggio e cancellazione dei dati sensibili, nel tentativo di rispettare il principio di finalità, caro alla legislazione europea.

Riprendendo l'analisi della decisione della Commissione, si legge che l'ufficio statunitense delle dogane e della protezione delle frontiere (CBP) avrebbe dovuto garantire un livello di protezione dei dati, comunicati da ciascun vettore, adeguato, in base alla dichiarazione di impegno cui aveva aderito lo stesso ufficio.

Ciascuno Stato membro, adeguatosi al testo della decisione, poteva confrontarsi con la Commissione per un eventuale sospensione della trasmissione dei dati, nel caso riscontrasse rischi sull'applicazione delle norme da parte statunitense o un grave pregiudizio per l'interessato. Tale sospensione poteva avvenire se il Governo statunitense avesse accertato il mancato rispetto della normativa da parte del CBP.

I dati oggetto del trasferimento comprendevano le generalità (nome, data di nascita, nazionalità, sesso, numero del passaporto e anno di emissione, paese di residenza, numero del visto USA, con data e luogo di emissione, indirizzo del soggiorno in USA, insieme ad altri

dati necessari per l'identificazione della persona), oltre alle informazioni specifiche relative a ciascun passeggero, compreso l'equipaggio. La trasmissione dei PNR, confluiti in una banca dati federale, era diretta a prevenire e combattere il terrorismo e i crimini connessi con altri reati gravi, come la criminalità organizzata transnazionale, la fuga dall'arresto o da pena detentiva per i suddetti crimini. Pertanto, una volta che ciascun vettore avesse fornito un accesso elettronico al proprio sistema di registrazione e prenotazione al CBP, questo poteva prelevare ben 34 categorie di dati PNR con tutte le informazioni in essi contenuti.

Questa circostanza – secondo il rapporto del Gruppo *ex art. 29* – si poneva in contrasto con il fondamentale principio di proporzionalità previsto dall'art. 6 della direttiva 95/46: alcuni dati, come l'indirizzo e-mail, il numero del posto o altre informazioni ad esso relative potevano considerarsi eccessivi rispetto alla finalità del trattamento, limitata alla lotta al terrorismo.

Proprio su questo punto viene in rilievo il contrasto tra la tutela della sicurezza (e le correlate misure antiterroristiche) e la tutela della dignità della persona e della sua privacy. Alcuni dati, come ad esempio il tipo di pasto prescelto, possono far risalire alla fede religiosa del passeggero ed essere causa di azioni discriminatorie. Come vedremo, questo contrasto è stato oggetto dell'intervento della Corte di giustizia.

Per quanto riguarda la conservazione dei dati, era previsto un periodo di tre anni e mezzo di detenzione a decorrere dalla data in cui si verificava l'accesso o il ricevimento delle informazioni nel sistema di prenotazione del vettore. Se non vi era stato alcun accesso al dato, questo sarebbe stato distrutto; altrimenti sarebbe stato trasferito in un file di dati cancellati per essere conservato 8 anni prima della

sua distruzione.

Un ulteriore problema riguardava l'eventuale condivisione dei dati con subappaltatori di servizi, altre Autorità o soggetti terzi. Il CBP si era in ogni caso impegnato a non trasmettere i dati dei passeggeri al pubblico perché considerati come informazioni sensibili e assolutamente riservate, nonostante il FOIA (*Department of State Freedom of Information Act*) consentisse l'accesso di ogni persona agli archivi di un ente federale statunitense.

La decisione della Commissione - come detto - ha scatenato la contrarietà del Parlamento europeo, che sosteneva sia il superamento delle competenze da parte della Commissione (posto che sarebbe stato necessario concludere un accordo internazionale) sia la violazione dei diritti fondamentali dei cittadini/passeggeri.

Pertanto, il Parlamento ha intrapreso innanzi alla Corte di Giustizia due cause distinte, poi riunite, una contro la Commissione (Causa C-318/04) e una contro il Consiglio (Causa C-317/04), per chiedere l'annullamento, ai sensi dell'art. 230 Trattato CE, della decisione del Consiglio 2004/496/CE e della decisione della Commissione 2004/535/CE²²¹.

Nel chiedere l'annullamento di quest'ultima, il Parlamento ha sostenuto (oltre una violazione dei diritti fondamentali), che la decisione era stata adottata *ultra vires*, in violazione della direttiva ed, in particolare, dell'art. 3, n. 2, primo trattino, relativo all'esclusione dell'applicazione della direttiva alle attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

221 ROSSI DAL POZZO, *Servizi di Trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Giuffrè Milano, 2008, pag. 168 ss.

La Corte²²² ha sostenuto che il trasferimento dei dati PNR al CBP costituiva un trattamento avente ad oggetto la pubblica sicurezza e le attività dello Stato in materia penale e che, invece, come emerge dai considerando della stessa decisione, la trasmissione dei dati sarebbe dovuta essere utilizzata al solo scopo di prevenire e combattere il terrorismo e i reati ad esso legati.

La decisione – ha affermato la Corte - non rientrava nel campo di applicazione della direttiva, la violazione risulta fondata e ha statuito che “*si deve annullare la decisione sull’adeguatezza*”.

Per quanto riguarda la decisione del Consiglio, il Parlamento sosteneva che l’art. 95 CE²²³ non costituiva un fondamento giuridico corretto, poiché la decisione non avrebbe né per oggetto, né per contenuto l’instaurazione e il funzionamento del mercato interno e non conterrebbe disposizioni volte all’eliminazione di ostacoli alla libera prestazione di servizi.

La Corte ha infatti affermato che l’art. 95 CE non era idoneo a fondare la competenza della Comunità a concludere l’accordo, e “*si deve pertanto annullare la detta decisione*”.

Secondo la Corte, la raccolta dei dati PNR rappresentava una attività di carattere pubblicistico finalizzata a preservare la sicurezza nazionale e, per questo, in contrasto con l’art. 3, par. 2, dir. 95/46/CE contenente una serie di deroghe alla sua stessa applicabilità.

In base a questa disposizione, la direttiva non si applica ai trattamenti di dati personali “*effettuati per l’esercizio di*

²²² Corte di giustizia dell’Unione europea, 30 maggio 2006 Cause C-317/2004 e C-318/2004.

²²³ L’art. 95 CE consente l’adozione di misure legislative di armonizzazione nell’ambito del mercato interno.

attività che non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, come quelle previste dai titoli V e VI del trattato sull'Unione europea e comunque ai trattamenti aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato (compreso il suo benessere economico, laddove tali trattamenti siano connessi a questioni di sicurezza) e le attività dello Stato in materia di diritto penale – effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico”. Dunque, la raccolta dei dati PNR, per la sua natura e finalità pubblicistica, rientrava, quindi, nell'alveo delle competenze dell'Unione europea, rimanendo esclusa da quella del primo pilastro: un accordo in questo settore avrebbe richiesto il supporto giuridico di una decisione adottata *ex art. 24 (disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune) e 34 (disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)* TUE. Si tratta in sostanza di un problema legato al pilastro nel quale adottare un certo atto, al fine di non provocare uno sconfinamento delle reciproche competenze. In questo caso, infatti, la Corte ha individuato lo scopo e il contenuto delle decisioni impugnate nella ricerca primaria di perseguire interessi di pubblica sicurezza e di politica estera. Pertanto, il carattere della attività di trasferimento e raccolta dei dati impedisce di adottare un atto propriamente comunitario.

La Corte ha quindi annullato entrambe le decisioni, mantenendo gli effetti della decisione 2004/535 fino al 30 settembre 2006 per ragioni di certezza del diritto e al fine di proteggere i soggetti interessati (passeggeri, vettori e l'intero settore aviatorio).

Due settimane dopo la sentenza della Corte, la Commissione ha chiesto al Consiglio di essere autorizzata ad avviare negoziati per stipulare un accordo con gli Stati

Uniti sull'uso dei dati PNR, sulla base dell'art. 38, Trattato UE.

Il III pilastro costituisce il contesto giuridico corretto per la conclusione di un accordo internazionale su questioni attinenti alla pubblica sicurezza ed al diritto penale.

La vicenda ha trovato epilogo il 16 ottobre 2006, “*data in cui l’Unione Europea ha firmato un nuovo accordo provvisorio con gli Stati Uniti, prevedendo la raccolta dei dati solo per finalità di lotta al terrorismo e criminalità organizzata, la conservazione degli stessi per un lasso di tempo limitato, ed escludendo l’accesso automatico da parte delle agenzie statunitensi*”²²⁴.

Il nuovo accordo è costituito dall’*Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*. Si tratta della decisione 2006/729/PESC/GAI²²⁵ del Consiglio del 16 ottobre 2006, nella quale poco è cambiato in sostanza, se non la base giuridica.

L’Unione europea si è impegnata affinché i vettori che effettuano voli passeggeri da o per gli Stati Uniti trattino i dati PNR nei loro sistemi di prenotazione come richiesto

224 Cfr. D. MAFFEI, “*Legislazione dell’emergenza*” e tutela dei dati personali dei passeggeri: il conflitto Europa – USA, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2006, 6, pag. 778 - 792.

225 Decisione 2006/729/PESC/GAI del Consiglio, del 16 ottobre 2006, *relativa alla firma, a nome dell’Unione europea, dell’accordo tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record PNR) da parte dei vettori aerei al dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti*, in GUUE L 298 del 27/10/2006, pag. 27.

dalle autorità americane.

Il DHS si è impegnato a trattare i dati PNR in conformità alle leggi e agli obblighi costituzionali statunitensi applicabili, senza discriminazioni illegittime, basate sulla religione o il paese di provenienza.

Ai sensi dell'art. 4 della decisione, gli Stati membri potranno sospendere la trasmissione dei dati al DHS in quattro casi: *a)* quando l'autorità degli Stati Uniti abbia accertato una violazione delle norme in materia di protezione dei dati personali da parte del DHS; *b)* quando è altamente probabile che le norme di protezione applicabili siano violate; *c)* quando vi siano motivi ragionevoli di credere che il DHS non adotti o non adotterà misure opportune e tempestive; *d)* quando il proseguimento della trasmissione di dati comporterebbe un rischio imminente di grave pregiudizio per le persone interessate e quando le autorità competenti dello Stato membro interessato si sono ragionevolmente sforzate, in tali circostanze, di avvertire il DHS e di dargli la possibilità di rispondere.

Di tale sospensione, motivata, deve esserne data comunicazione alla Commissione e al Consiglio. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 5, qualora ritenga che le informazioni raccolte dagli Stati dimostrino una violazione dei principi fondamentali, può revocare e sospendere l'accordo, al fine di assicurare un livello di protezione adeguato alle persone fisiche per il mancato rispetto da parte del DHS delle norme di protezione applicabili²²⁶.

Da ultimo, bisogna segnalare che vi è una normativa che obbliga i vettori a comunicare i dati relativi alle persone

226 Cfr. G. GLIATTA, *Controlli da parte degli USA sui passeggeri e opposizione dell'Unione Europea*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2006/4, pag. 8 - 12.

trasportate per i voli intracomunitari. Si tratta della direttiva 2004/82/CE²²⁷, il cui scopo principale tuttavia è quello di rendere più efficace la lotta contro l'immigrazione illegale e di migliorare il controllo delle frontiere, anche attraverso un appropriato apparato sanzionatorio.

L'Italia ha dato piena e rigorosa attuazione a queste disposizioni emanando (seppur con un ritardo di un anno) il D. Lgs. n. 144/2007²²⁸, ai sensi del quale i vettori, a partire dal 20 settembre 2007, su richiesta degli uffici incaricati dei controlli di polizia di frontiera, dell' Agenzia delle dogane e della Guardia di Finanza, sono tenuti a trasmettere una serie di informazioni relative alle persone trasportate che attraversano le frontiere italiane.

Tali dati, se di nessuna utilità per il contrasto all'immigrazione illegale o per prevenire un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, dovranno essere cancellati entro ventiquattro ore dalla ricezione. Il mancato rispetto degli obblighi prevede una sanzione pecuniaria che varia da cinquemila a cinquantamila euro per ogni viaggio in cui non sono stati comunicati i dati delle persone trasportate o se questi si sono rivelati incompleti o errati. La medesima sanzione verrà inflitta nel caso in cui il vettore non provveda a cancellare i dati entro le ventiquattro ore dall'arrivo del volo.

Il legislatore italiano, sfruttando un margine di discrezionalità della direttiva, ha previsto altresì la

²²⁷ Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 ottobre 2004, *concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate*, in GUUE L 61 del 6/08/2004, pag. 24.

²²⁸ Decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 144, *Attuazione della direttiva 2004/82/CE concernente l'obbligo per i vettori aerei di comunicare i dati relativi alle persone trasportate*, in GU del 5/09/2007 n. 206.

sanzione della sospensione da uno a dodici mesi o la revoca della licenza, dell'autorizzazione o della concessione rilasciata dall'autorità competente in caso di gravi violazioni o di recidiva.

3.2.3. Problematiche connesse con il trasferimento dei dati dei passeggeri al Canada

Per quanto riguarda l'aviazione, l'Unione europea è il secondo partner commerciale del Canada e inevitabilmente i due soggetti hanno intrapreso negoziati per verificare il livello di protezione nella trasmissione dei dati dei passeggeri.

Meno difficoltoso per la Commissione, rispetto agli Stati Uniti, ma alquanto complesso, è stato concedere l'autorizzazione al Canada, a causa della particolare legislazione, che entrava in vigore gradualmente e recepita dalle province canadesi in maniera graduale: la decisione sull'adeguatezza è comunque stata emanata il 6 settembre 2005²²⁹. Il Gruppo *ex art. 29* è giunto infatti a risultati particolarmente positivi nel suo parere²³⁰, considerando che il Canada garantisce un adeguato livello di protezione delle informazioni dei passeggeri.

L'Accordo tra l'Unione europea e il Canada sul trattamento delle informazioni anticipate sui passeggeri (*Advance Passenger Information, API*) e dei dati delle pratiche dei passeggeri (PNR), firmato a Lussemburgo il 3

229 Decisione della Commissione del 6 settembre 2005 *che consta il livello di protezione adeguato dei dati personali contenuti nei PNR dei passeggeri aerei trasferiti all'Agenzia dei servizi di frontiera del Canada (CBSA)*, in GU L 91 del 29/03/2006.

230 WP 103, Parere 1/2005, *sul livello di protezione garantito in Canada per la trasmissione dei dati delle registrazioni dei nomi dei passeggeri da parte delle Compagnie*, 19 gennaio 2005.

ottobre 2005 ed entrato in vigore il 22 marzo 2006²³¹, è il secondo documento avente ad oggetto il trasferimento e il trattamento dei dati sui passeggeri, dopo quello stipulato con gli Stati Uniti. Tale accordo è stato poi approvato con una decisione del Consiglio²³².

La finalità perseguita con questo secondo accordo è simile a quella della precedente intesa con gli USA: attuare un controllo preventivo delle frontiere attraverso l'individuazione di soggetti legati ad organizzazioni terroristiche o criminali di carattere transnazionale.

Con tale documento gli Stati membri si impegnano affinché le compagnie aeree forniscano al *Canada Border Service Agency* (CBSA) una serie di dati dei passeggeri dei voli aventi come destinazione il Canada.

La procedura di trasferimento e di trattamento di tali informazioni si differenzia da quella concordata con gli USA: infatti, si prevede un sistema di trasmissione c.d. *push*, in cui le compagnie aeree comunitarie possono controllare e regolare le notizie e i dati trasmessi alle autorità canadesi, attraverso un sistema di filtri. Questo sistema consente così di mantenere l'attività di trasmissione entro la giurisdizione degli Stati membri e di garantire così l'applicazione della normativa comunitaria. L'accordo con gli USA prevede invece un sistema di trasmissione c.d. *pull*, secondo il quale le autorità statunitensi hanno accesso diretto alle banche dati dei

231 *Accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento delle informazioni anticipate sui passeggeri e dei dati delle pratiche passeggeri*, in GUCE. del 21/03/2006 L82 pag. 15.

232 *Decisione 2006/203/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento dei dati API/PNR*, in GUCE L 270 del 29/09/2006 pag. 344.

vettori.

Nell'accordo con il Canada, l'elenco delle voci oggetto di trasmissione sono 25 e non 34 (indicate nell'Allegato II all'Accordo) e vengono escluse le c.d. categorie aperte, ovvero tipologie di informazioni sensibili dei passeggeri (opinioni politiche o religiose, origine razziale e altri dati tutelati dall'art. 8 dir. 95/46). La lista dei dati non contiene informazioni sensibili sul passeggero; tuttavia il Garante europeo della protezione dei dati ha osservato, nel suo parere²³³, che la categoria 10 (informazioni sui viaggiatori abituali "*frequent flyer*") potrebbe rivelare dati sul comportamento degli stessi e che la categoria 23 (informazioni API eventualmente assunte) contiene, oltre al nome, altre informazioni sul passaporto dei passeggeri. Nella pratica, in particolare, le compagnie aeree intendono classificare i dati dei propri passeggeri "abituali" iscritti ai programmi di fidelizzazione, raccogliendo così informazioni dettagliate come abitudini alimentari e altri segni distintivi.

L'accordo prevede altresì la distruzione dei dati PNR, in possesso delle autorità canadesi, dopo un periodo massimo di 3 anni e sei mesi.

Il trattamento delle informazioni ricevute è così strutturato:

- nelle prime settantadue ore dal ricevimento, le informazioni API/PNR saranno consultabili soltanto dagli agenti segreti e dagli operatori CBSA (*Canada Border*

²³³ *Parere del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la comunità europea e il governo del Canada sul trattamento delle informazioni anticipate sui passeggeri (Advance Passenger Information, API) e dei dati delle pratiche passeggeri (Passenger Name Record, PNR) (COM(2005) 200def.), 2005/C 218/06, in GUCE n. C 218 del 6/09/2005.*

Service Agency) per le operazioni di riconoscimento delle persone per le quali si rende necessario un esame particolare all'arrivo in Canada;

- dopo le settantadue ore e fino a due anni, i dati PNR saranno conservati nel sistema PAXIS: le informazioni potranno essere utilizzate al fine di svolgere indagini in territorio canadese;

- al termine dei due anni, i dati verranno conservati per un periodo successivo di un anno e mezzo per poi essere distrutti.

Se le informazioni riguardano una persona indagata in Canada, i dati verranno trasmessi in un data base gestito dal CBSA e dalle autorità giudiziarie.

L'accordo stabilisce il diritto di ogni cittadino comunitario di poter accedere alle informazioni personali ed eventualmente inoltrare una richiesta di rettifica delle stesse: i diritti e le procedure di accesso alle banche dati dei singoli passeggeri sono disponibili al pubblico tramite pubblicazione della normativa sul sito internet del CBSA.

Riveste una certa importanza l'istituzione di un Comitato misto che organizzerà *inter alia* la revisione congiunta dell'accordo.

Dal 18 giugno 2007 il Canada ha adottato il *Passenger Protect Program* per realizzare un sistema di controllo delle frontiere come misura anti-terrorismo. Questo programma impone a tutti i vettori aerei, operanti da e per il territorio canadese, l'obbligo di attuare un controllo dei nominativi dei passeggeri all'accettazione, rispetto a quelli presenti nelle liste predisposte e fornite dall'autorità canadese, al fine di valutare la possibilità di procedere o meno all'imbarco di passeggeri eventualmente presenti in queste liste. Tale programma è divenuto obbligatorio per le compagnie aeree nel settembre 2008.

3.2.4. Rapporti tra UE e altri Stati

La Commissione europea era quindi tenuta a valutare l'adeguatezza della tutela dei dati forniti ai paesi terzi nei confronti dei quali erano sorti dubbi sulle garanzie offerte dai loro ordinamenti legislativi.

Dopo l'attività di analisi svolta dal Gruppo *ex art. 29*, la Commissione ha emanato un buon numero di decisioni, permettendo una libera circolazione dei dati verso i seguenti paesi: Svizzera²³⁴, Ungheria²³⁵, Argentina²³⁶, Isola di Guernsey²³⁷ e l'Isola di Man²³⁸. Successivamente l'Autorità Garante ha dato formale autorizzazione al trasferimento verso detti paesi²³⁹.

234 Decisione della Commissione n. 2000/518/CE, del 26 luglio 2000, *riguardante l'adeguatezza della protezione dei dati personali in Svizzera a norma della direttiva 95/46/CE*, in GU L 215 del 25/08/2000, pag. 1 - 3.

235 Decisione della Commissione n. 2000/519/CE, del 26 luglio 2000, *riguardante l'adeguatezza della protezione dei dati personali in Ungheria a norma della direttiva 95/46/CE*, in GU L 215 del 25/08/2000 pag. 4 - 6.

236 Decisione della Commissione n. 2003/490/CE, del 30 giugno 2003, *conforme alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e riguardante l'adeguatezza della tutela dei dati personali fornita in Argentina*, in GU L 168 del 5/07/2003, pag. 19 - 22.

237 Decisione della Commissione n. 2003/821/EC, del 21 novembre 2003, *riguardante l'adeguatezza della protezione dei dati personali nel Guernsey*, in GU L 308 del 25/11/2003, pag. 27 - 28.

238 Decisione della Commissione n. 2004/411/CE, del 28 aprile 2004, *riguardante l'adeguatezza della protezione dei dati personali nell'Isola di Man*, in GU L 208 del 10.6.2004, pag. 47 - 48.

239 Il Garante ha autorizzato i trasferimenti verso i seguenti Paesi: Svizzera e Ungheria il 17 ottobre 2001, Canada il 30

Affrontando il tipo di protezione offerto dall'Australia, il Gruppo *ex art. 29* è giunto alla conclusione che *“l'Australia garantisce un livello di protezione adeguato ai sensi dell'art. 26, par., 6, della direttiva 95/46/CE con riguardo al trattamento dei dati PNR forniti dalle compagnie aeree alle autorità australiane relativamente ai voli ... che comportano un percorso a destinazione, attraverso o in provenienza dell'Australia”*²⁴⁰.

Dal 10 al 12 settembre 2003 si è svolta a Sidney la 25° Conferenza internazionale delle Autorità Garanti per la protezione dei dati personali, che ha affrontato il tema della complessa questione dei rapporti tra Stati Uniti e Unione europea sopra analizzato. La risoluzione, avanzata principalmente dalle Autorità Garanti di Svizzera, Repubblica Ceca, Finlandia e Germania e infine votata dai rappresentanti di più di 40 Paesi, chiedeva che i dati dei viaggiatori diretti in USA potessero essere acquisiti e trasferiti soltanto all'interno di un *“contesto che tenga conto della protezione dei dati e sulla base di un accordo internazionale”*.

Nella (più che legittima) lotta al terrorismo, è stato infatti ravvisato il rischio che le misure assunte in nome di questa lotta minaccino diritti e libertà fondamentali, tra cui il diritto alla privacy. La Conferenza ha poi affermato che *“qualora siano necessari trasferimenti internazionali di dati personali su base regolare, ciò dovrebbe avvenire in un contesto che tenga conto della protezione dei dati, ad esempio sulla base di un accordo internazionale che*

aprile 2003, Guernsey il 30 aprile 2004, Argentina e Isola di Man il 9 giugno 2005.

²⁴⁰ WP 85, Parere 1/2004, *sul livello di protezione garantito in Australia per la trasmissione dei dati delle registrazioni dei nomi dei passeggeri da parte delle compagnie aeree*, 16 gennaio 2004.

preveda norme adeguate in materia di protezione dei dati, fra cui una chiara limitazione delle relative finalità, la raccolta di dati adeguati e non eccedenti, un periodo limitato di conservazione dei dati, l'informativa per gli interessati, la garanzia dell'esercizio dei diritti riconosciuti agli interessati ed un controllo indipendente”.

3.3. *Body scanner*: problematiche legate alla sua applicazione negli scali aeroportuali

Per innalzare il livello di sicurezza negli aeroporti e per individuare eventuali oggetti o esplosivi nascosti addosso al passeggero, la tecnologia ha portato alla costruzione di apparecchi altamente tecnologici in grado di scannerizzare in breve tempo il corpo dei passeggeri, il c.d. *body scanner*. Tale macchinario, a onde millimetriche, misura le emissioni di calore del corpo umano, facendo apparire sullo schermo degli operatori la sagoma dei passeggeri.

In data 7 gennaio 2010 si è svolta presso la Direzione Generale dell'ENAC una riunione convocata dal Presidente dell'Ente, in qualità di Presidente del CISA, durante la quale è stato deciso di utilizzare 2 milioni di euro, derivanti da un proprio avanzo di amministrazione, per l'acquisto di un certo numero di *body scanner* da posizionare in alcuni scali. Si è quindi decisa la costituzione di una apposita commissione per valutare l'introduzione di tali apparecchiature in termini di sicurezza, di privacy, di tutela della salute e di operatività aeroportuale.

Successivamente si è provveduto all'installazione di tali apparecchiature negli aeroporti italiani di Malpensa, Fiumicino e Venezia per i voli con destinazioni “a rischio” (Stati Uniti, Gran Bretagna e Israele).

L'Italia ha seguito le iniziative prese da altri Paesi tra cui primeggiano gli Stati Uniti, Olanda, Gran Bretagna e

Canada, mentre la Spagna per ora ha deciso di non adottarli.

Negli USA, già nel 2007, erano stati effettuati alcuni test presso l'aeroporto di Phoenix: i passeggeri venivano sottoposti a una dose di radiazioni molto bassa, con la riproduzione delle immagini delle persone su uno schermo di un computer. Nel giugno 2008 i principali aeroporti statunitensi avevano uno o più *body scanner*, in attesa di raggiungere il numero di più di 38 entro la fine del 2008. Entro il 2014 gli Stati Uniti hanno programmato di introdurre 1800 scanner come metodo primario di controllo della sicurezza.

Numerose sono state le critiche degli utenti, espresse tramite le principali associazioni di consumatori, e delle Autorità garanti della privacy. Principalmente veniva criticata la mancanza di un preventivo e approfondito esame in relazione agli aspetti legati alla salute e alla privacy, sostenendo che la sicurezza dei passeggeri non si raggiunge solo con i *body scanner*, ma anche aumentando il livello di attenzione a tutte le procedure già in atto. Questo progetto di “nudità corporale” ha stimolato indignazioni, rassegnazioni e pesanti critiche, anche legate ad eventuali ripercussioni negative sulla salute causate dalle radiazioni. Pertanto, si è proposto in alcuni Stati di evitare tale apparecchiatura ai bambini e alle donne incinte.

Il *body scanner* ha il primario scopo di rivelare oggetti nascosti sotto i vestiti, anche macchie di plastica, armi di ceramica e materiali esplosivi che sfuggono agli ordinari *metal detector*, ma non riesce a vedere oltre la gomma e a individuare oggetti protetti da materiali simili alla pelle.

E' stato altresì contestato il rischio di lesione della dignità umana e della vita privata, per la riproduzione del corpo umano, delle condizioni mediche, di eventuali protesi,

talora in contrasto con alcune credenze religiose.

Sono altresì da evitare trattamenti discriminatori non scegliendo i passeggeri da sottoporre allo scanner sulla base di criteri come il genere, la razza, l'origine etnica o sociale, le credenze religiose.

Sulle immagini, che devono essere utilizzate solo per finalità di *security* aeronautica, deve essere data preventiva e puntuale informazione ai passeggeri, anche sul possibile uso delle stesse.

Inoltre, per quanto concerne il rischio della salute, l'emissione delle onde sarebbe 10mila volte minore di quella di un cellulare, anche se, vista la novità della strumentazione, non si conoscono con certezza effetti negativi a lungo termine, soprattutto per i *frequent flyer*. Tra l'altro, il capo del Centro di ricerca della *Columbia University* ha recentemente affermato che i *body scanner* possono causare il cancro, a causa delle radiazioni che colpirebbero la pelle e, tra tutti, i bambini sarebbero i soggetti più a rischio.

Anche se il pericolo sulla salute dei singoli passeggeri fosse minimo, tale rischio, moltiplicato per tutti i passeggeri coinvolti, potrebbe determinare una potenziale lesione per la salute pubblica.

L'immagine che viene riprodotta sul computer cela il volto del soggetto e l'immagine viene immediatamente cancellata: alcuni modelli permettono di vedere anche dentro il corpo la presenza di eventuali protesi. C'è anche chi (a mio avviso in maniera eccessivamente protettiva) ha gridato al rischio pedo-pornografia, quando l'immagine riprodotta "*mette a nudo*" dei bambini.

L'Avvocato del Gruppo britannico *Action on Rights of the Child* ha affermato che queste macchine violano le leggi britanniche della pornografia infantile: "*così si mostrano i genitali: per quanto riguarda il codice britannico, è*

illegale e indecente”.

Si tratta, quindi, di un chiaro esempio di ponderazione tra il diritto alla sicurezza (che a volte può combaciare con il diritto alla vita) e diritto alla privacy e alla salute: la privacy di una persona è un diritto assoluto e inviolabile, ma il timore che a bordo del proprio possano esserci esplosivi o terroristi è la principale negazione delle libertà di circolazione.

Il diritto alla salute e la celerità dei traffici devono trovare una corretta ponderazione, anche nello svolgimento dei controlli di sicurezza. L'abilità degli operatori e una formazione professionale di alto livello (sia giuridica che etico-morale) dovrebbe portare una maggior velocità ed efficienza nella gestione delle procedure.

Per l'installazione di tali apparecchiature, va considerata la possibilità di raggiungere il medesimo obiettivo garantito dall'utilizzo del *body scanner* attraverso l'utilizzo di altri mezzi meno invasivi.

Considerato il sesso dei passeggeri, la religione ed altri aspetti che possano essere lesi nell'uso di queste apparecchiature, occorre valutare se, tenuto conto di un principio generale di adeguatezza, l'eccezione e la lesione alla libertà personale siano giustificate.

A mio avviso, i *body scanner* non ledono il diritto alla privacy, ma rendono il trasporto aereo maggiormente sicuro prevenendo eventuali azioni illecite.

L'unico aspetto davvero pericoloso potrebbe essere il rischio relativo alla salute: per tale motivo è auspicabile una ricerca approfondita sugli effetti causati nel tempo dalla piccola dose di radiazioni prodotta dai *body scanner*.

Anche negli USA l'introduzione di queste macchine è stata accompagnata da polemiche violente contro la *Transportation Security Administration* (TSA), accusata di aver autorizzato l'ennesima ingerenza nella vita dei

cittadini e una violazione della privacy dei passeggeri. La TSA ha ribattuto che la privacy dei viaggiatori sarebbe stata rispettata e i volti dei passeggeri che si sottopongono a queste minime radiazioni vengono criptati e le immagini dei loro corpi nudi sarebbero state immediatamente cancellate. Tra l'altro, la stessa amministrazione ha fatto sapere che i passeggeri hanno manifestato la propria approvazione, in virtù della maggior sicurezza riscontrata. Va infine aggiunto che l'installazione di queste apparecchiature comporterà altre conseguenze sul piano economico: lunghe code, costi (circa 200mila euro per scanner), oltre all'addestramento del personale e la manutenzione (15mila euro l'anno), destinati ad aumentare le tasse aeroportuali a carico dei passeggeri.

Tuttavia, in Italia, dopo appena 6 mesi di prova, il CISA ha sancito la fine della sperimentazione in quasi tutti gli aeroporti. Non solo i disagi creati ai passeggeri, ma anche il fatto che le parti del corpo "non visibili" per il rispetto della normativa sulla privacy possono essere i punti dove nascondere armi o esplosivi. La mancanza di affidabilità fa venir meno quei vantaggi tanto attesi e forse – nella ponderazione degli interessi in gioco – i classici controlli manuali impiegano meno tempo e garantiscono maggior sicurezza. Bisognerà attendere una risposta definitiva dell'ENAC, che – a quanto sostiene – sta testando vari modelli di apparecchiatura per individuare il migliore.

Nel giugno 2010 la Commissione ha emanato una comunicazione²⁴¹ per analizzare il rischio di frammentazione dei diritti fondamentali dei cittadini e dei passeggeri per la diversa gestione delle apparecchiature

241 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea*, COM/2010/311 def.

body scanner installati negli aeroporti dell'Unione europea.

Dal dicembre 2009, molti Stati hanno deciso di istituire i *security scanner* nei loro aeroporti, pur non essendo espressamente previsto dalla normativa comunitaria. Tale decisione costituiva l'esercizio del loro diritto di applicare misure più restrittive di quelle richieste dall'Unione europea, con la facoltà di condurre prove su nuovi processi tecnologici per un periodo di valutazione massimo di 30 mesi.

In ogni caso, lo Stato deve informare per iscritto la Commissione e gli Stati membri circa la nuova metodologia di *screening*. La Commissione, tuttavia, può ritenere preventivamente che tale apparecchiatura non soddisfi il livello generale di sicurezza e, in seguito alla trasmissione di dette perplessità, lo Stato membro non deve adottare l'apparecchiatura²⁴².

Sul punto, l'Europa è frammentata, mentre – osserva la Commissione – sarebbe opportuno l'uso degli *scanner* sulla base di standard e condizioni operative comuni. L'installazione di tali apparecchiature negli aeroporti statunitensi e europei ha creato un profondo dibattito, in relazione alla possibile violazione dei diritti fondamentali e della salute pubblica. In particolare, l'esposizione alle radiazioni non è di per sé proibita, come stabilisce il Trattato Euratom, ma deve essere giustificata in conformità con la legislazione comunitaria.

Il livello di radiazioni deve essere il più basso possibile, mantenendo l'obiettivo di individuare oggetti pericolosi, armi o esplosivi e mantenerli fuori dall'aeromobile. L'applicazione del sistema “*one-stop security*” ha

²⁴² Cfr. Reg. UE n. 185/2010, punto 12.8 dell'allegato, Metodi di screening che utilizzano nuove tecnologie.

permesso di facilitare e velocizzare il trasporto di merci e di passeggeri, stabilendo un unico *screening* all'aeroporto di partenza, anche in caso di scalo in un aeroporto che rispetti le medesime misure di sicurezza²⁴³.

La Commissione, nella sua comunicazione, auspica che le immagini riprodotte siano un corpo stilizzato e il soggetto che analizza le immagini sia collocato in una stanza separata e non possa vedere il soggetto sottoposto allo *scanner*. Anche eventuali ispezioni manuali dovrebbero essere compiute in una stanza separata.

La Commissione conclude che i *security scanner* da soli, come ogni singola misura di sicurezza, non possono garantire il 100% della sicurezza, ma devono essere accompagnati da una combinazione di cooperazione internazionale e *intelligence* di alta qualità. Ogni futura armonizzazione delle regole comunitarie dovrebbe tener conto di metodi alternativi per le donne incinte, bambini, e persone disabili.

Non è escluso, anzi sarebbe auspicabile, un intervento del legislatore comunitario per armonizzare l'applicazione degli *scanner* negli aeroporti, in considerazione della protezione dei diritti dei cittadini, dei dati personali e della salute.

3.4. I documenti di identità che i vettori devono accettare per l'imbarco: il caso Ryanair

Un caso peculiare in tema di sicurezza, che ha determinato un lungo dibattito tra la compagnia *low cost* Ryanair e l'ENAC, riguarda i documenti di riconoscimento dei passeggeri che il vettore può accettare al momento delle operazioni di registrazione e di imbarco.

²⁴³ Il sistema "*one-stop security*" è stato esteso anche a Svizzera, Norvegia e Islanda.

Come noto, per i voli nazionali, vige il D.P.R. n. 445/2000²⁴⁴, secondo cui - ai sensi dell'art. 35, comma 2 - sono equipollenti alla carta di identità *“il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, il libretto di pensione, il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, il porto d'armi, le tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'amministrazione dello Stato”*.

La compagnia Ryanair aveva minacciato di sospendere dal 23 gennaio 2010 i voli nazionali operati in territorio italiano ove non le fosse stato consentito di accettare unicamente da parte dei passeggeri la carta di identità. L'ENAC sosteneva che questa minaccia da parte del vettore fosse infondata e legata alla volontà di cancellare i voli poco profittevoli, eludendo la normativa italiana. Il vettore sosteneva, invece, a fondamento della propria decisione, motivi di sicurezza e questioni legate ad operatività del sistema di prenotazione e di accettazione dei passeggeri (il sistema per effettuare il check-in *on line* riconosceva solamente le carte di identità).

Si è infine trovato un accordo.

In merito alla questione dell'equipollenza dei documenti di identità e di riconoscimento validi in Italia sollevata dalla compagnia Ryanair, l'accordo ha stabilito che la compagnia avrebbe accettato come documenti identificativi dei passeggeri almeno la carte di identità, il passaporto e tutti i documenti di identità modello AT/BT (tessere ministeriali) rilasciati dalla Pubblica

²⁴⁴ Decreto del Presidente della Repubblica, 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, in GU del 20/02/2001 n. 445 - Suppl. Ord. del 20/02/2001 n. 42.

Amministrazione di cui al DPR n. 851/1967²⁴⁵. Quest'ultimo è un documento di identità rilasciato dallo Stato ai suoi dipendenti e ai loro familiari, compresi i pensionati: trattandosi di un documento ufficiale, sostituisce la carta di identità rilasciata dai Comuni ed è di colore diverso.

La soluzione di compromesso raggiunta da Ryanair ed ENAC era pienamente auspicabile: da un lato, l'interruzione dei voli domestici avrebbe lasciato a terra un alto numero di passeggeri e creato danni al business indotto dalla compagnia; dall'altro, l'insistenza della compagnia *low cost* si basava sulla convinzione che i documenti equipollenti alla carta di identità previsti dalla normativa italiana avrebbero diminuito la sicurezza a bordo, non garantendo l'ufficialità prevista dalle sole carte di identità.

La compagnia infatti addiceva (presunti) motivi di *security*, mentre vi era il sospetto che si trattasse di una scusa per non modificare il proprio sito internet di prenotazione e registrazione on line.

²⁴⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1967 n. 851, *Norme in materia di tessere di riconoscimento rilasciate dalle Amministrazioni dello Stato*, in GU del 30/09/1967 n. 245.

CAPITOLO IV

PROBLEMATICHE SULLA RESPONSABILITA' CIVILE IN CONNESSIONE CON LO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' DI *SECURITY*

Gli atti di interferenza illecita colpiscono con un effetto stravolgente il settore del trasporto aereo, e tutte le attività indotte, stravolgendo tutta una serie di rapporti contrattuali concatenati tra passeggeri, vettori, gestori aeroportuali e autorità amministrative.

Le norme poste a tutela della sicurezza, intesa nella sua accezione di *security*, hanno una evidente funzione preventiva, poiché la funzione punitiva quale deterrente perde, in questa materia, la sua importanza, essendo i soggetti responsabili intenzionati a perdere la propria vita pur di creare il maggior danno possibile.

Infatti, è evidente che gli attentatori mettono a repentaglio la propria vita insieme a quella della intera comunità viaggiante per un fine superiore o uno scopo che - secondo la loro opinione - va oltre la vita umana con un conseguente danno a tutta l'industria aeronautica.

In tema di *security* la normativa e la relativa applicazione non devono condurre al soffocamento e alla preclusione dell'esercizio delle attività e delle prestazioni aeronautiche. Per questo è quanto mai opportuno una armonizzazione tra esigenza di sicurezza e necessità di non ritardare i servizi aeronautici, da porre in essere sia con il buon senso degli operatori, sia con ben equilibrate norme giuridiche.

In questo capitolo verranno analizzati i rapporti contrattuali o le ipotesi di responsabilità civile in conseguenza degli inadempimenti contrattuali o delle obbligazioni risarcitorie posti in essere in occasione del verificarsi di un atto di interferenza illecita o anche solo da un possibile rischio in tal senso.

4.1. La cancellazione e il ritardo del volo per (pericolo di) atti di interferenza illecita

Con il contratto di trasporto, il vettore si impegna a trasportare persone o cose da un luogo a un altro verso corrispettivo (art. 1678 cod. civ.). In base poi all'oggetto trasportato o al mezzo utilizzato, vi è una disciplina specifica che deroga a quella generale civilistica. Inoltre, il vettore, oltre all'obbligazione tipica di trasportare, è tenuto a proteggere e salvaguardare l'incolumità dell'equipaggio e dei passeggeri.

Dopo le recenti riforme del codice della navigazione²⁴⁶, il testo ora vigente, all'art. 941 cod. nav., stabilisce che *“il trasporto aereo di persone e di bagagli, compresa la responsabilità del vettore per lesioni personali del passeggero, è regolato dalle norme comunitarie e internazionali in vigore nella Repubblica”* (c.d. rinvio mobile²⁴⁷). E il successivo art. 947 cod. nav. afferma che

²⁴⁶ D. Lgs. 9 maggio 2005, n. 96, *Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 legge 9 novembre 2004, n. 265*, in GU n. 131 del 8/06/2005 - Suppl. Ord. n. 106 e D. Lgs. 15 marzo 2006, n. 151, *Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in GU n. 88 del 14/04/2006.

²⁴⁷ Cfr. M. COTTONE, *Brevi considerazioni sul rinvio “dinamico” del codice della navigazione alle norme internazionali sul trasporto aereo*, in *Rivista di Diritto*

“in caso di negato imbarco, soppressione o ritardo della partenza, di interruzione del viaggio, anche per causa di forza maggiore, il passeggero ha i diritti previsti dalla normativa comunitaria”. Le norme - allo stato attuale - si riscontrano nella Convenzione di Montreal del 1999 e nel Reg. CE n. 261/04²⁴⁸.

dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, www.giureta.unipa.it, vol. VI/2008.

²⁴⁸ Regolamento CE n. 261/04 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, *che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e negato imbarco e che abroga il Reg. CEE n. 295/1991*, in GUCE L 46 del 17/02/2004, pag. 1 ss; in dottrina cfr. - tra i tanti - AA. VV. (a cura di M. DEIANA), *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005; C. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del passeggero*, in *Danno e resp.*, 2009, pag. 831 ss; M. FRAGOLA, *Prime note sul regolamento CE n. 261/2004 che istituisce nuove norme comuni in materia di “overbooking” aereo*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2005, pag. 129; M. LOPEZ DE GONZALO, *I giudici comunitari confermano il nuovo “regolamento overbooking”*, in *Dir. turismo*, 2/2006, pag. 154; M. LOPEZ DE GONZALO, *La tutela del passeggero nel regolamento CE n. 261/2004*, in *Riv. it. dir. pubblico*, 2006; M. MAGGIOLO, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità*, in L. MASALA – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, Sassari, 15-16 aprile, Villa Mimosa, Associazione degli Industriali della Provincia di Sassari, Milano, 2006, pag. 123; L. MORELLO, *La nuova disciplina dell'overbooking nel regolamento CE n. 261/2004*, in *Contr. imp. Eur.*, 2004, p. 1273; I. PALANDRI, *Carta dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo. L'unione europea rafforza la tutela dei viaggiatori*, in *Diritto del turismo*, 2/2005, pag. 163-166; E. G. ROSAFIO, *Overbooking, cancellazione e ritardo: nuove regole per il trasporto*

Tra le varie ipotesi di disservizi, quelle che maggiormente risentono le conseguenze negative di un atto di interferenza illecita o anche il semplice sospetto sono senza dubbio la cancellazione e il ritardo del volo.

Prima dell'intervento del legislatore comunitario, la fattispecie della cancellazione del volo, non essendo regolata in maniera specifica né a livello internazionale (dalla Convenzione di Varsavia o da quella di Montreal), né - a livello comunitario - dal Regolamento CEE n. 295/1991²⁴⁹, né dal codice della navigazione, era sottoposta alla disciplina dell'inadempimento contrattuale delle obbligazioni del vettore nel trasporto aereo. Questo comportava, per il passeggero, l'onere di fornire, oltre alla prova della stipulazione del contratto e della soppressione del volo, quella della sussistenza e dell'entità del danno, che spesso era costituito da perdita di tempo e disagi²⁵⁰.

La cancellazione del volo ora viene definita dal Regolamento CE n. 261/2004 - all'art. 2, lett. 1 - come la "*mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto*". Il legislatore comunitario ha inteso tutelare i passeggeri di fronte alle cancellazioni a scopo commerciale, creando un sistema minimo di assistenza e compensazione, a cui

comunitario di persone, in *Dir. Turismo*, 3/2004, pag. 205; M. WOUTERS, *A new European Regulation 261/2004 on compensation and assistance in the event of denied board, cancellation or long delay of flights, extends the rights of air passengers*, in *European Transport law*, 2004, pag. 151.

²⁴⁹ Regolamento CE n. 295/1991 Consiglio, del 4 febbraio 1991, *che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea*, in GUCE n. 36 del 08/02/1991.

²⁵⁰ Cfr. R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 218 ss.

comunque potrà seguire una richiesta di risarcimento ulteriore *ex art.* 12 Reg. CE n. 261/04, in relazione, per il nostro ordinamento, all'*art.* 949 *bis* cod. nav. quando ne esistano i presupposti per l'applicazione.

I passeggeri, il cui volo viene cancellato, hanno diritto a: *i*) il rimborso del prezzo del biglietto o imbarco su un volo alternativo; *ii*) l'assistenza prevista dall'*art.* 9 (pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa, pernottamento, ecc.); *iii*) il pagamento della compensazione pecuniaria per un importo pari a 250,00 euro, 400,00 euro o 600,00 euro a seconda della lunghezza della tratta²⁵¹. Tale importo può essere ridotto dal vettore del 50%, se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo, il cui orario di arrivo non supera di due, tre o quattro ore (a seconda della lunghezza della tratta) l'orario di arrivo del volo originariamente prenotato²⁵². Invece, la compensazione non deve essere corrisposta - ai sensi dell'*art.* 5, par. 1, lett. c - quando i passeggeri siano stati

²⁵¹ Per l'esatta quantificazione, vedi *art.* 7, par. 1. Le distanze devono essere calcolate secondo il metodo della rotta ortodromica, cioè il percorso più breve fra due punti sulla superficie terrestre, sull'arco di circonferenza massima terrestre.

²⁵² Nel confronto tra la compensazione pecuniaria (prevista dalla normativa comunitaria) e clausola penale (prevista dal codice civile, *art.* 1382 ss), si rileva che la prima non può essere diminuita in via equitativa dal giudice proprio perché tale valutazione è già stata operata dal legislatore comunitario (riduzione della penale, *art.* 1384 cod. civ.). Inoltre, mentre la clausola penale non può essere richiesta insieme alla prestazione principale (divieto di cumulo, *art.* 1383 cod. civ.), la compensazione pecuniaria può essere richiesta unitamente a un volo alternativo. Questa differenza rispecchia il confronto/scontro tra i due ordinamenti che hanno regimi contrattuali e terminologie, a volte, differenti.

precedentemente informati della cancellazione del volo e viene loro offerto un volo alternativo ravvicinato.

Un ampio dibattito è, poi, scaturito dall'interpretazione dell'art. 5, par. 3, ai sensi del quale il vettore non è tenuto a pagare la compensazione qualora la cancellazione del volo sia stata causata da circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Premettendo che tale compensazione costituisce un indennizzo forfetizzato dal legislatore comunitario, tuttavia, tale impostazione sembra chiaramente riproporre quanto stabilito, in materia contrattuale, dal codice civile e dalle correlate giurisprudenza di merito e di legittimità. Infatti, il debitore che non esegue esattamente la prestazione è tenuto al risarcimento del danno se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile (art. 1218 c.c.). La causa a sé non imputabile *“è costituita non già da ogni fattore a lui estraneo che lo abbia posto dell'impossibilità di adempiere in modo esatto e tempestivo, bensì solamente da quei fattori che, da un canto, non siano riconducibili a difetto della diligenza che il debitore è tenuto ad osservare per porsi nelle condizioni di dover adempiere, e, dall'altro canto, siano tali che alle relative conseguenze il debitore non possa con egual diligenza porre riparo”*²⁵³.

Lo stesso Regolamento CE n. 261/04 sembra voler in qualche modo tipizzare quelle circostanze che comportano la cancellazione del volo e che non siano imputabili al vettore: il Considerando XIV, infatti, stabilisce che *“gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi*

²⁵³ Cfr. *ex multis* Cass. Civ. Sez. III, 8 novembre 2002, n. 15712.

dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso". Segue un elenco di ipotesi individuato dal legislatore comunitario, secondo le quali la cancellazione del volo non possa essere imputabile al vettore (instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo). Tali circostanze, oltre alla predisposizione di tutte le misure del caso, nel rispetto del principio dell'onere probatorio in materia contrattuale, devono essere provate dal debitore della prestazione, cioè il vettore.

Passando ad analizzare brevemente le circostanze più frequenti nel trasporto aereo, bisogna segnalare che relativamente alle condizioni atmosferiche avverse, si tratta di tutte quelle situazioni che mettono in pericolo la regolare operatività del volo, come alluvioni, nebbia o neve, e che nella maggior parte dei casi possono essere - a mio avviso - ritenute circostanze esonerative dal pagamento della compensazione pecuniaria. Sul punto, una sentenza del Giudice di Pace di Udine ha stabilito che *"nel trasporto aereo di persone, la mancata esecuzione del contratto, dovuto all'impossibilità di atterrare nell'aeroporto di destinazione a causa del mancato consenso dell'ente di controllo del traffico aereo per avversità delle condizioni meteorologiche, non dà diritto al passeggero di chiedere il risarcimento dei danni, trattandosi di impossibilità nell'adempimento, per causa non imputabile"*²⁵⁴. Si segnala altresì che la chiusura

254 Giudice di Pace, Udine, 2 marzo 2006, in *Dir. Trasp.*, 2007,

dell'aeroporto, ordinata dal direttore dell'aeroporto, che causa la cancellazione del volo, estingue l'obbligazione del vettore per impossibilità sopravvenuta della prestazione a lui non imputabile²⁵⁵.

Il problema della sicurezza, nella duplice accezione di *safety* e *security*, incide sull'attività di trasporto aereo tanto da rendere necessario, talora, la sospensione della predetta attività per la salvaguardia dell'equipaggio, dei passeggeri e dei soggetti che – a vario titolo – sono coinvolti. Del resto, la vita delle persone deve essere messa in primo piano anche di fronte ai più forti interessi (anche economici) dei passeggeri o delle singole imprese di trasporto.

I recenti fatti dell'aprile 2010, in cui l'eruzione di un vulcano islandese ha determinato per parecchi giorni la chiusura dei cieli per disposizione delle autorità aeronautiche ne è stato un chiaro esempio. La nube vulcanica avrebbe infatti messo a rischio la sicurezza della navigazione aerea creando dei guasti al motore e alla fusoliera tali da rendere impossibile ogni tentativo di salvataggio. Questa circostanza ha causato la cancellazione di voli, inizialmente solo in Europa, in seguito anche nel resto del mondo. Migliaia di passeggeri sono giunti in aeroporto per le operazioni di registrazione e imbarco: lì hanno appreso la cancellazione del proprio volo con la impossibilità di essere riprotetti sui voli immediatamente successivi. In tale circostanza, considerata "eccezionale", i passeggeri coinvolti, in base alla normativa comunitaria sopra analizzata, hanno avuto diritto alla scelta tra il rimborso del biglietto o l'imbarco su un volo alternativo il prima possibile (tenendo conto che il primo volo

pag. 197, con commento di E. GREGORACCI.

255 Così Giudice di Pace, S. Donà di Piave, 13 settembre 2004.

disponibile poteva decollare parecchi giorni dopo) e il diritto all'assistenza di cui all'art. 9 Reg. CE n. 261/04. L'eccezionalità della circostanza faceva venir meno il pagamento della compensazione pecuniaria, rientrando nella previsione dell'art. 5, par. 3, Reg. CE n. 261/04 integrandosi quelle condizioni previste dal Considerando XIV come “*condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione*” e “*rischi per la sicurezza*”.

Nonostante i vettori tentino di evitare di predisporre l'assistenza in caso di cancellazione dovuta a circostanze eccezionali (rischiando di incorrere nelle sanzioni disposte, in Italia, dall'ENAC), sostenendo la non imputabilità a loro della circostanza, in realtà, l'assistenza prevista dall'art. 9 (pasti e bevande, sistemazione in albergo, ecc..) rientra chiaramente tra gli obblighi accessori posti in capo al vettore di garantire l'incolumità e la vigilanza sui passeggeri. Inoltre, anche solo nel rispetto del principio “*ubi commoda, ibi incommoda*”, il vettore, traendo guadagno dall'attività di trasporto aereo, deve anche accollarsi i rischi e le responsabilità di una circostanza pur a lui non imputabile, offrendo ai passeggeri la dovuta assistenza, come i pasti e la sistemazione in albergo.

Bisogna inoltre analizzare i diritti dei passeggeri nell'ipotesi in cui un volo venga cancellato per un atto di interferenza illecita (avvenuto anche nell'aeroporto di un altro Stato) o vi sia anche solo un pericolo (fondato) che lo stesso avvenga.

Ora, in riferimento agli eventi terroristici dell'11 settembre, viene logico pensare che le cancellazioni dei voli per gli Stati Uniti successive a quei giorni siano state causate da una circostanza eccezionale non imputabile al vettore e la richiesta di pagamento della compensazione pecuniaria sarebbe stata alquanto infondata e, infatti, non

si riscontra giurisprudenza sul punto.

Tuttavia, sarebbe possibile configurare ipotesi meno evidenti di cancellazione del volo per atto di interferenza illecita, come un (infondato) allarme bomba, una chiusura temporanea di uno scalo per la presenza di un passeggero squilibrato che ha tentato di superare i controlli senza i documenti corretti, circostanze che possono essere utilizzate dal vettore per mascherare una cancellazione c.d. commerciale con una cancellazione dovuta a una circostanza eccezionale per evitare di corrispondere ai passeggeri le compensazioni pecuniarie.

In alternativa potrebbe configurarsi l'ipotesi in cui un terrorista con un esplosivo superi i controlli di sicurezza per svista del personale addetto. Una volta verificata tale circostanza (causata da una negligenza del personale) e accertata la conseguente ed inevitabile cancellazione del volo, è configurabile una responsabilità dell'impresa di sicurezza e, per essa, del vettore essendo un suo preposto. La maggior accortezza del personale addetto ai controlli di sicurezza avrebbe potuto evitare l'accesso del terrorista nell'area sterile e avrebbe evitato la cancellazione del volo. Tuttavia, questa ipotesi sembrerebbe più un "caso di scuola", difficilmente verificabile nella realtà o comunque difficilmente accertabile.

In ogni caso, confermata la responsabilità del personale della società che gestisce i controlli di sicurezza, il vettore - dopo aver eventualmente corrisposto le compensazioni pecuniarie ai passeggeri - potrebbe esercitare una azione di regresso contro detta società in forza dell'art. 14 Reg. CE n. 261/04 secondo il quale *“qualora il vettore aereo operativo versi una compensazione pecuniaria o ottemperi ad altri suoi obblighi ai sensi del presente regolamento, nessuna disposizione dello stesso può essere interpretata come limitazione al suo diritto di chiedere un risarcimento*

a chiunque, inclusi i terzi, conformemente al diritto applicabile. In particolare, il presente regolamento non limita in alcun modo il diritto del vettore aereo operativo di chiedere il rimborso ad un operatore turistico o qualunque altra persona con cui abbia stipulato un contratto...”.

Le medesime considerazioni possono essere svolte per il ritardo del volo, anche se la disciplina è in parte differente. Il Reg. CE n. 261/04 stabilisce che in caso di ritardo prolungato alla partenza superiore alle due, tre o quattro ore (a seconda della lunghezza della tratta), i passeggeri hanno diritto a ricevere l’assistenza prevista dall’art. 9, indipendentemente dalla causa che ha determinato il predetto disservizio. Tuttavia, una recente pronuncia della Corte di Giustizia UE²⁵⁶ ha equiparato la situazione dei passeggeri che hanno subito una cancellazione con quelli che hanno subito un ritardo e ha quindi esteso il diritto a percepire la compensazione pecuniaria anche ai passeggeri il cui volo decolla con più di tre ore di ritardo, a meno che il predetto ritardo sia stato determinato da una delle circostanze eccezionali sopra analizzate.

Il ritardo del volo è altresì disciplinato dall’art. 19 della Convenzione di Montreal 1999, secondo cui *“il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e preposti hanno adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle”*, con un limite massimo di

256 Corte di giustizia UE, Sez. IV, 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07.

risarcimento pari a 4.150 DSP.

Si tratta di una responsabilità per colpa presunta e spetta al vettore la prova liberatoria della mancanza di responsabilità. Il pericolo di un atto di interferenza illecita rientra tra queste circostanze solo se il vettore dimostra di aver adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste. Pertanto, i passeggeri coinvolti in un ritardo del volo causato da un atto di interferenza illecita non avrebbero alcuna titolarità a richiedere un risarcimento, fatto salvo quanto previsto dall'art. 9 del Reg. CE n. 261/04, che stabilisce l'obbligo del vettore di offrire l'assistenza a tutti i passeggeri indipendentemente dal motivo del ritardo o della cancellazione.

Inoltre, anche in caso di atto di interferenza illecita, il vettore ha l'obbligo di tenere informati i passeggeri dello sviluppo degli eventi, posto che queste particolari situazioni possono destare negli utenti situazioni di panico e ansia, oltre che di semplice disagio. E' quindi importante che, anche a fronte di uno dei predetti disservizi causati dal pericolo di atto illecito contro l'aviazione civile, il vettore si comporti con la massima diligenza richiesta sì da non creare alcun danno o disagio ai passeggeri coinvolti.

Nelle circostanze sopra analizzate, la cancellazione del volo o il ritardo possono essere inquadrate come misure preventive contro gli atti illeciti contro l'aviazione civile. La cancellazione del volo, infatti, talvolta può essere una scelta obbligata per la sicurezza di tutta la spedizione, al fine di salvaguardare i passeggeri, l'equipaggio e le merci. L'autorizzazione a volare viene comunque concessa dall'Autorità aeronautica, ma al Comandante, dotato dei poteri che abbiamo analizzato, spetta l'ultima parola per procedere o meno al decollo.

Tuttavia, gli atti illeciti a danno della sicurezza dell'aviazione civile coinvolgono un interesse pubblico a

garanzia del quale sono poste le Autorità presenti nello scalo. In Italia, l'ENAC vigila sulla corretta applicazione del Reg. CE n. 261/04 (e quindi anche sulla veridicità di alcune circostanze eccezionali – come la sicurezza – che impongono di sospendere l'attività aeronautica per interessi pubblici superiori) e può, in caso di violazione, irrogare le sanzioni previste dal D.lgs. n. 69/2006²⁵⁷ con la procedura prevista dalla Circolare APT-23²⁵⁸.

4.2. I danni a terzi sulla superficie: responsabilità e nuove convenzioni internazionali

L'istituto della responsabilità per danni a terzi sulla superficie ha lo scopo di fornire una adeguata tutela ai terzi danneggiati dall'impiego dell'aeromobile, in quanto soggetti posti nella condizione di non poter prevedere l'evento dannoso e apprestare le opportune misure protettive. In tale evento, l'imputazione di responsabilità è basata su criteri oggettivi fondati sul rischio dell'esercizio di attività genericamente lecite.

La materia è regolata a livello internazionale dalla Convenzione di Roma del 7 ottobre 1952²⁵⁹ (come

257 Decreto Legislativo 27 gennaio 2006, n. 69, *Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo e ritardo prolungato*, in GU n. 54 del 06/03/2006.

258 Circolare ENAC APT-23 del 5 febbraio 2008, *Procedimento sanzionatorio connesso alle violazioni del Regolamento CE n. 261/2004*.

259 Convenzione di Roma del 7 ottobre 1952, *sui danni causati da aeromobili stranieri a terzi sulla superficie, ratificata in Italia con legge 2 marzo 1963 n. 654*. È entrata internazionalmente in vigore il 4 febbraio 1958 tra i primi Stati che avevano depositato il proprio strumento di ratifica.

emendata dal Protocollo di Montreal del 23 settembre 1978²⁶⁰), che ha abrogato così la precedente Convenzione di Roma del 29 maggio 1933.

Il legislatore italiano, per esigenze di uniformità con la disciplina internazionale, ha aderito al sistema della convenzione, statuendo (con la recente riforma del 2006) all'art. 965 cod. nav. che *“la responsabilità dell’ esercente per i danni causati dall’aeromobile a persone ed a cose sulla superficie è regolata dalle norme internazionali in vigore nella Repubblica, che si applicano anche ai danni provocati sul territorio nazionale da aeromobili immatricolati in Italia. La stessa disciplina si applica anche agli aeromobili di Stato e a quelli equiparati, di cui agli art. 744 e 746”*.

L’ambito di responsabilità dell’ esercente ha inizio con le manovre di decollo (al momento di attivazione del meccanismo propulsivo propedeutico al decollo, quando l’aeromobile è ancora attaccato al suolo) e fine nella corsa frenata che segue l’atterraggio. Il soggetto responsabile è individuato nell’*operator*, ossia l’ esercente, colui che ha il controllo materiale della navigazione dell’aeromobile nel momento del verificarsi del danno.

La Convenzione non si applica agli aeromobili militari, di dogana e di polizia e nel caso in cui tra esercente e danneggiato intercorra un contratto di lavoro o di trasporto, oppure altro contratto.

Trattandosi di responsabilità oggettiva (in virtù del fatto che i soggetti che si trovano sulla superficie sono estranei alla navigazione e del tutto inermi di fronte ad un incidente per essi imprevedibile e assolutamente inevitabile e del

260 Protocollo firmato a Montreal il 23 settembre 1978, entrato internazionalmente in vigore il 25 luglio 2002, ma l’Italia non ha firmato tale Protocollo.

fatto che l'*operator* trae una utilità economica dall'utilizzo del velivolo) è irrilevante l'eventuale mancanza di colpa dell' esercente. Si prevedono tuttavia alcune ipotesi il cui verificarsi impedisce il sorgere dell' obbligazione risarcitoria, restringendo l' area di rischio che incombe sull' esercente. Tali casi consistono in: *a*) colpa esclusiva del danneggiato (mentre il concorso di colpa comporta una riduzione del risarcimento del danno proporzionale all' entità della colpa nella produzione dell' evento dannoso, art 6, n. 1); *b*) danno che sia semplice conseguenza del passaggio dell' aeromobile attraverso lo spazio aereo in conformità della vigente regolamentazione del traffico aereo (il danno da rumore è risarcibile solo qualora il volo non sia regolare, invece le problematiche dell' inquinamento od anche solo del fastidio provocato dal rumore dell' aeromobile in volo regolare sfuggono all' applicazione della Convenzione di Roma, la quale si limita solo a sanzionare il danno cagionato in superficie dal mancato rispetto della disciplina imposta dallo Stato sorvolato), art. 1.1; *c*) danno come conseguenza diretta di un conflitto armato; *d*) danno che si verifica quando l' esercente l' aeromobile è privato dell' utilizzazione del mezzo per atto di pubblica autorità, art. 5. Dal dato testuale non emerge quindi alcuna esclusione di responsabilità per tutte le ipotesi di terrorismo o atto di interferenza illecita e ciò farebbe pensare ad una obbligazione risarcitoria in capo all' esercente anche in tali circostanze.

Nell' ipotesi di forzata privazione, in via amministrativa, dell' utilizzo dell' aeromobile, esercente diventa la pubblica autorità, per cui chi aveva l' esercizio del mezzo prima dell' atto in questione non può certo essere chiamato a rispondere dei danni a terzi in superficie.

Ai sensi della Convenzione, l' obbligazione risarcitoria è limitata, nel suo ammontare, per ogni danno cagionato:

l'art. 11 della stessa fissa per ciascun accidente una serie di limiti risarcitori che variano in funzione del peso dell'aeromobile. L'art. 971 cod. nav. limita l'entità del risarcimento ai limiti di copertura assicurativa fissati dall'art. 7 del Reg. CE n. 785/2004²⁶¹ (come modificato dal Reg. CE n. 285/2010) ossia massimali parametrati al peso del velivolo e compresi tra i 750.000 Euro e 700 milioni Euro. Lo stesso articolo del regolamento comunitario prevede che *“se, in qualsiasi momento, la copertura assicurativa per danni a terzi derivanti da rischi di guerra o terrorismo non fosse disponibile per qualsiasi vettore o esercente o aeromobile su base di incidente, tale vettore o esercente di aeromobile può soddisfare il suo obbligo di assicurare tali rischi mediante assicurazione su base aggregata. La Commissione segue da vicino l'applicazione di questa disposizione per assicurare che tale aggregato sia almeno equivalente all'importo pertinente che figura nella tabella”*.

I limiti risarcitori non operano, tuttavia, quando il danneggiato dimostri il dolo dell'*operator* o dei suoi dipendenti o preposti oppure quando il soggetto responsabile si sia appropriato dell'aeromobile in maniera illecita e lo adoperi senza il previo consenso della persona che ha il diritto di utilizzazione del mezzo.

Le ragioni dell'insuccesso della Convenzione di Roma e del suo Protocollo possono identificarsi innanzi tutto nell'esiguità dei massimali, di fronte ad un potenzialmente elevato danno o serie di danni, che un aeromobile, anche di modeste dimensioni, può provocare nella sua caduta sulla

²⁶¹ Regolamento CE n. 785/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *relativo ai requisiti assicurativi applicabili ai vettori aerei e agli esercenti di aeromobili*, in GU L 138 del 30/04/2004 pag. 1 - 6.

superficie, tenuto conto che i danni c.d. indiretti sono esclusi da ogni possibilità di risarcimento²⁶².

Tale insuccesso, legato ai catastrofici eventi dell'11 settembre 2001, che hanno spinto gli assicuratori privati addirittura a ritirare la copertura assicurativa globale per rischi di guerra ed atti ad essa assimilati, ha stimolato l'ICAO a interessarsi nuovamente della questione.

Dopo il tragico evento, alcuni Stati avevano accettato, in vista del sorvolo del proprio territorio ed in via transitoria, garanzie governative in sostituzione della tradizionale e commerciale copertura assicurativa del volo nei confronti di atti di guerra e terrorismo. L'ICAO ha predisposto un progetto (denominato *Global Scheme on Aviation War Risk Insurance*) per la costituzione di un ente assicurativo no profit, chiamato a risarcire i danni a terzi sulla superficie causati da atti di terrorismo contro l'aviazione civile, e finanziato dai fondi a tal fine versati da governi componenti tale nuovo soggetto assicurativo.

Tale progetto però non ha avuto gli esiti desiderati.

Nel 2004 il Consiglio dell'ICAO ha deciso di istituire un *Council Special Group* sulla modernizzazione della citata Convenzione e nel 2007 tale Gruppo ha preparato due progetti di disciplina internazionale: un primo progetto sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi a seguito di atti di interferenze illecite ed un secondo sulla compensazione per danni a terzi nei casi di rischi generali, entrambi da sottoporre all'esame dell'ICAO.

²⁶² S. BUSTI, *I progetti di nuova normativa internazionale uniforme sui danni cagionati a terzi dal volo di aeromobile: evoluzione o involuzione?*, in L. TULLIO (a cura di) *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico*, Jovene Editore, Napoli, 2009; Cfr. altresì nello stesso volume M. DONATO, *La responsabilidad por danos a terceros en la superficie segun la OACI*, pag. 19 ss.

Sulla base del lavoro preparatorio, nel 2008 il Comitato giuridico dell'ICAO analizzava e sviluppava ulteriormente i due testi e il Consiglio dell'ICAO, durante la 184^o sessione decideva di sottoporre i progetti alla Conferenza diplomatica del 2009.

Sono state quindi elaborate le seguenti Convenzioni internazionali:

- Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi a seguito di atti di interferenza illecita (c.d. "Convenzione sulle interferenze illecite") "*Convention on Compensation for damage to third parties, resulting from acts of unlawful interference involving aircraft*";
- Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi (c.d. "Convenzione sui rischi generali") "*Convention on Compensation for damage caused by Aircraft to third parties*".

Dal 20 aprile al 2 maggio 2009, le delegazioni di 81 Stati e di 16 Organizzazioni internazionali hanno partecipato, presso la sede dell'ICAO a Montreal, alla Conferenza diplomatica per la definizione di queste due Convenzioni internazionali.

Il nuovo testo, su forte spinta del mondo delle assicurazioni, a seguito della crisi riscontrata dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, modifica i criteri di imputazione della responsabilità dell'esercente, distinguendo a seconda che i danni siano conseguenza dei normali rischi d'esercizio o derivino da fatti eccezionali consistenti nell'illecita interferenza da parte di terzi nell'esercizio dell'aeromobile.

Sono stati quindi separati i sinistri inerenti a profili di *safety* (protezione da un rischio non voluto specialmente in relazione ad un'attività di natura tecnica connessa all'esercizio del velivolo) dagli inconvenienti riferibili alla

security (protezione da atti volontari di interferenza illecita nella sicurezza della navigazione aerea, tra cui il terrorismo). Quest'ultimo progetto entrerà in vigore allo scadere del 180° giorno successivo al deposito del 35° strumento di ratifica alla condizione, tuttavia, che il numero complessivo dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di ciascun Paese che vi ha aderito sia almeno di 750.000. Laddove, anche uno solo dei 35 Stati che hanno depositato gli strumenti di ratifica non raggiunga il numero dei passeggeri indicati, la Convenzione entrerà in vigore solamente allo scadere del 180° giorno successivo al raggiungimento di suddetta condizione.

L'ambito di applicazione delle due nuove Convenzioni è stato ampliato rispetto alla precedente, ricomprendendo anche i danni verificatisi in un altro Stato contraente e causati da un operatore con sede della propria attività in uno Stato contraente. E' altresì prevista la possibilità per ogni Stato contraente di dichiarare che applicherà le nuove regole al danno a terzi sul proprio territorio anche in occasione di un volo meramente interno. Un'ulteriore, anche se modesta, differenza nell'ambito di applicazione rispetto alla precedente Convenzione di Roma viene dalla considerazione che l'aeromobile è ritenuto "in volo" (ai fini dell'applicazione delle disposizioni stesse) a partire dal momento di chiusura di tutte le porte esterne, dopo le operazioni di imbarco passeggeri o merci, sino a quello di riapertura d'una qualsiasi di tali porte per lo sbarco (indipendentemente dall'avvio della forza motrice).

Analogamente a quanto contemplato nella Convenzione di Roma, non sono risarcibili i danni indiretti e quelli cagionati dal semplice passaggio del velivolo conformemente alle regole di navigabilità esistenti. Tale precisazione compare solo nella convenzione sui rischi ordinari e non in quello sui danni da illecita interferenza,

considerato che un siffatto illecito presuppone un volo regolare.

Si è allineato il *quantum* del risarcimento ai limiti previsti dalla Convenzione di Montreal del 1999: in caso di danni alla persona la responsabilità dell'*operator* è oggettiva fino a 100.000 DSP e soggettiva per colpa presunta al di sopra di tale soglia.

Si esclude la risarcibilità dei danni punitivi e di quelli psichici, salvo che questi ultimi costituiscano la conseguenza di una accertata malattia di rilievo sotto il profilo psichiatrico, derivante da lesione corporale o da diretta esposizione ad una probabilità di imminente decesso o danno fisico.

Nel caso di atto di interferenza illecita, la responsabilità dell' esercente è oggettiva ma limitata nel *quantum*, come contrappeso al fatto che il danneggiato è gravato da un pesante onere probatorio per avere la certezza del pieno ristoro del danno patito.

L'assicurazione che l' esercente deve stipulare per i danni a terzi sulla superficie ha carattere obbligatorio, obbligo stabilito nell'interesse anche del (potenziale) danneggiato: in tale ipotesi è garantita al soggetto danneggiato la c.d. azione diretta contro l'assicurazione (art. 1015 cod. nav.)²⁶³.

Qualora il massimale a carico dell' esercente per evento dannoso da interferenza illecita sulla navigazione aerea e per aeromobile non risulti sufficiente a risarcire tutti i danneggiati, è previsto l'intervento di un particolare soggetto (*“International Civil Aviation Compensation*

²⁶³ Cfr. A. ANTONINI, *L'assicurazione della responsabilità per i danni a terzi*, in L. TULLIO (a cura di) *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pag. 293 ss.

Fund” con sede nello stesso luogo dell’ICAO) destinato a distribuire non forfetariamente, ma in rapporto al danno dimostrato, un importo determinato per sinistro indipendentemente dal numero di aeromobili in esso coinvolti: il finanziamento del fondo è posto a carico dei passeggeri e dei soggetti che spediscono le merci per via aerea dei Paesi aderenti.

Tale importo ulteriore, considerato insuperabile indipendentemente dalle modalità del sinistro, si aggiunge a quanto dovuto dall’ esercente.

La Convenzione contro gli atti di interferenza illecita si connota senza dubbio per originalità dato che, per la prima volta, sono previste, a livello internazionale, forme di indennizzo per danni causati a terzi sulla superficie da atti di terrorismo con l’impiego di un aeromobile.

Va ricordato, infatti, che la Convenzione dell’Aia del 16 dicembre 1970 sulla repressione della cattura illecita di aeromobili è finalizzata a perseguire penalmente l’atto criminale di colui che sequestra illegalmente un aeromobile, mentre la successiva Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971, integrata dal protocollo del 24 febbraio 1988, sulla repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell’aviazione civile, introduce una disciplina per perseguire coloro che si rendano responsabili di un atto di violenza su un aeromobile o in un aeroporto mettendo in pericolo la sicurezza di entrambi.

La Convenzione in esame prevede inoltre un limite massimo di indennizzo dei danni arrecati da interferenza illecita, stabilito in 3 miliardi DSP per ciascun evento. Un compenso addizionale viene poi riconosciuto, dall’art. 23 della Convenzione in esame, a carico dell’*operator*. Quest’ultimo viene ritenuto responsabile di ciascun compenso addizionale se il danneggiato prova che l’*operator* (o i suoi dipendenti e preposti) ha contribuito ad

arrecare l'evento dannoso con atti od omissioni, con l'intenzione di causare un danno o temerariamente e con la consapevolezza del probabile danno.

La Convenzione sui rischi da illecita interferenza prevede, inoltre, un articolato meccanismo per l'esercizio dell'azione di regresso nei confronti dei soggetti responsabili del danno ed un analogo diritto viene riconosciuto anche al Fondo internazionale nei confronti dell'*operator* laddove quest'ultimo abbia intenzionalmente o con temerarietà arrecato il danno²⁶⁴.

Gli atti di terrorismo, invece, prevedono l'esonero di responsabilità dell'*operator*, ad eccezione dei danni conseguenti ad atti di illecita intromissione da parte di terzi di cui alle Convenzioni dell'Aja del 1970 e di Montreal del 1971, casi in cui prevalgono i limiti risarcitori visti sopra. In ogni caso, per i danni superiori a 100.000 DSP l'*operator* non potrà mai essere considerato colpevole per i danni causati da atti di interferenza illecita, ad eccezione di alcuni casi di omessi o insufficienti controlli o atti di prevenzione che l'*operator* avrebbe dovuto realizzare con la propria organizzazione imprenditoriale durante la navigazione aerea (vedere Cassazione Francese 5 maggio 1982 caso Lockerbie²⁶⁵).

264 A. MASUTTI - C. CECCARELLI, *La Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi a seguito di atti di interferenze illecite e la Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 3, 2009, pag. 1 ss.

265 Cfr. S. DORIGO, *Quale responsabilità della Libia per il caso Lockerbie?*, in *Riv. Dir. Internazionale*, 2003, 4, pag. 1102 - 1108, in cui l'autore si interroga sulla natura della responsabilità internazionale per l'attentato al volo Pan Am, esploso sopra Lockerbie nel 1988, causando 270 vittime, che la Libia ha dichiarato di accettare con lettera indirizzata al Presidente del

4.3. I profili assicurativi in materia di sicurezza dell'aviazione civile

Il tema della sicurezza implica una vasta serie di aspetti e conseguenze, fra cui grande rilievo assumono quelli assicurativi. L'attività aeronautica non può essere considerata una attività dotata di sicurezza assoluta, poiché sussiste sempre un margine di rischio proprio per le specifiche tecniche e per il particolare ambito in cui l'attività stessa si esercita.

Gli istituti della responsabilità civile e della assicurazione, apparentemente distinti e separati, hanno subito una sempre più stretta interdipendenza per l'esigenza, negli Stati democratici, di tutelare i soggetti danneggiati e per le imprese di trasferire il rischio di danneggiare terzi pagando in cambio una somma relativamente modesta. I sinistri verificatisi in campo aeronautico hanno effetti catastrofici e da ciò deriva anche la specialità e la delicatezza del settore assicurativo aeronautico²⁶⁶, con frequente ricorso al sistema delle riassicurazioni.

In generale, le compagnie di assicurazione calcolano l'ammontare dei premi sulla base di statistiche e della percentuale dei sinistri. In questo settore, il basso numero di eventi dannosi lesivi della sicurezza e l'ammontare enorme dei danni rende difficile fare previsioni, tenuto altresì conto che un massimale di copertura dei danni potrebbe risultare inefficace o dovrebbe essere di altissimo livello.

In caso di attentati terroristi, infatti, è evidente che il

Consiglio di sicurezza il 15 agosto 2003.

²⁶⁶ Cfr. S. VERNIZZI, *Brevi note sul nuovo assetto delle assicurazioni aeronautiche a seguito dei decreti legislativi nn. 96/2005 e 151/2006*, in *Resp. civ. e prev.*, 2006, 11, pag. 1946.

terrorista ha lo scopo di creare il maggior numero di danni possibili alle cose e alle persone utilizzando l'effetto catastrofico-mediatico.

L'art. 1885 cod. civ. stabilisce espressamente che “*le assicurazioni contro i rischi della navigazione sono disciplinate dalle norme del presente capo per quanto non è regolato dal codice della navigazione*”, a conferma della specialità del settore della navigazione all'interno del (già di per sé) speciale settore delle assicurazioni.

Anche a livello internazionale le Convenzioni internazionali e la normativa comunitaria sono intervenute nel campo assicurativo. Infatti, nella materia delle assicurazioni per danni alla persona del passeggero e per danni a bagagli e merci trasportati, così come formulata nella Convenzione di Montreal del 1999, vi è una generica formulazione dell'obbligo assicurativo, poi precisato – a livello comunitario - dal Reg. CE n. 889/2002²⁶⁷.

Il Reg. CE n. 785/2004 (recentemente modificato dal Reg. CE n. 285/2010²⁶⁸ a causa della rivisitazione dei limiti ivi previsti da parte dell'ICAO) ha fissato l'ammontare minimo di tali coperture assicurative, stabilendo analoghe coperture in relazione al limite globale di responsabilità per danni a terzi causati da aeromobile. L'ambito di applicazione del predetto regolamento è stabilito dall'art. 2, secondo cui la nuova normativa comunitaria del settore

²⁶⁷ Regolamento CE n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, *che modifica il regolamento CE n. 2027/1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti*, in GU L 140 del 30/05/2002 pag. 2 - 5.

²⁶⁸ Regolamento UE n. 285/2010 della Commissione, del 6 aprile 2010, *che modifica il regolamento CE n. 785/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti assicurativi applicabili ai vettori e agli esercenti di aeromobili*, in GU L 87 del 07/04/2010 pag. 19 - 20.

si applica “a tutti i vettori aerei e a tutti gli esercenti che effettuino voli all’interno del territorio di uno Stato membro in cui si applica il Trattato, a destinazione o in provenienza dallo stesso, o che lo sorvolano”, denotando quindi il legislatore una peculiare attenzione per il valore della omogeneità della copertura in un ambito comunitario. Il legislatore comunitario ha optato per un “oggetto” dell’assicurazione molto ampio a copertura di una gamma di rischi molto estesa, comprendente gli atti di guerra, il terrorismo, la pirateria, gli atti di sabotaggio, il sequestro illegale di aeromobile ed i tumulti popolari.

Facendo un passo indietro, dopo gli attentati dell’11 settembre, si è registrato un nuovo approccio valutativo del rischio nel settore dell’aviazione civile. E’ sorto infatti a livello internazionale un importante dibattito fra imprese assicurative e governi nazionali, volto a sgravare dalle prime i rischi connessi al terrorismo per attribuirli direttamente ai singoli Stati²⁶⁹, soggetti economicamente più solidi per far fronte ai costi e ai risarcimenti. Tra l’altro, proprio in quel periodo, si è verificata l’uscita dal mercato di alcune imprese assicurative che non si sono trovate in grado di corrispondere gli indennizzi. In un solo giorno il comparto assicurativo e riassicurativi aeronautico mondiale ha subito perdite superiori a 5 miliardi di dollari. Proprio il 17 settembre 2001 il mercato assicurativo internazionale ha comunicato che a partire dal 24 settembre dello stesso anno la parte della copertura assicurativa legata ai rischi di guerra a protezione dei vettori contro i danni alle cose e alle persone causati da guerra o altri pericoli, sarebbe stata cancellata in

269 Cfr. R. LOBIANCO, *Convegno “La sicurezza del volo nell’ordinamento interno e in quello internazionale”* – Modena 28-29 giugno 2002, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 255 - 256.

previsione del fatto che i risarcimenti richiesti in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre sarebbero stati ingenti e presumibilmente inquantificabili²⁷⁰.

Il disastro del *World Trade Center*, con il conseguente impatto negativo nei mercati finanziari, ha reso necessario per gli assicuratori, riassicuratori e Stati rivedere gli schemi preesistenti, ma anche stipulare soluzioni fattibili a lunga scadenza: il rischio terrorismo era infatti considerato un “*rischio minore*”, ma è stato riesaminato e considerato ad un livello molto più alto²⁷¹.

Difatti, i rischi derivanti dal terrorismo sono spesso non quantificabili, cagionando danni ingenti in tutti i settori dell'economia di difficile quantificazione: le compagnie aeree infatti proposero il ristabilimento della copertura dietro pagamento di una somma aggiuntiva per ciascun passeggero, bagagli o merci, per poi rinegoziare le polizze alla loro scadenza con premi elevati.

Sia l'ICAO che la IATA hanno fermamente sostenuto che gli Stati avessero ereditato un nuovo ruolo nei sinistri causati dal terrorismo. Nel dicembre 2001 si è riunito per la prima volta il *ICAO special Group on War Risk Insurance*: nel corso dei successivi incontri venne presentato dal *London Market Brokers Committee* un nuovo schema assicurativo per coprire le compagnie aeree dalla responsabilità dei rischi di guerra²⁷².

270 Cfr. R. GONZALES LEBRERO, *Seguros aeronauticos y terrorismo*, in L. TULLIO (a cura di) *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pag. 247 ss.

271 Per un approfondimento, cfr. R.D. MARGO, *11 September 2001 – An Aviation Insurance Perspective*, in *Air & Space Law*, XXVII/6, 2002, pag. 386 ss.

272 R. ABEYRATNE, *The Events of 11 September 2001 - ICAO's response to the Security and Insurance crises*, in *Air & Space*

In ambito italiano, l'ANIA ha elaborato una clausola che tenesse conto della nuova definizione di terrorismo, condivisa, sotto il profilo tecnico da assicuratori e coassicuratori. Gli assicuratori hanno cambiato la propria politica assuntiva, escludendo il rischio terrorismo da gran parte delle coperture, per poi reintrodurlo come garanzia aggiuntiva con tariffe speciali.

In un momento immediatamente successivo agli attentati, il Presidente del Consiglio dell'ICAO inviò una lettera a tutti gli Stati contraenti richiedendo l'adozione delle misure per evitare un fallimento o un arresto dell'attività aeronautica, agendo per garantire la sicurezza, la regolarità e l'efficienza del settore. I Governi sono altresì intervenuti laddove le assicurazioni non avrebbero coperto i danni.

Nel corso del 2005 un gruppo di assicurazioni aeronautiche fondò l'*Aviation Insurance Clauses Group* destinato a studiare ed elaborare clausole standard in materia di sicurezza aeronautica.

Infine, è auspicabile che ogni Stato, in caso di eventi terroristici, intervenga in cooperazione con le compagnie di assicurazione, in forza di un meccanismo di solidarietà sociale, fornendo un risarcimento che va al di là delle forme assicurative perché il limite a volte è minimo ed irrisorio.

In conclusione, la nuova dimensione assunta dal rischio terroristico comporta il necessario concorso di tutti, senza affidare la responsabilità del problema al solo settore privato o al solo settore pubblico. L'approccio ottimale è fondato su una collaborazione fra pubblico e privato, ossia fra Stati, organizzazioni internazionali, vettori e compagnie assicuratrici.

4.4. I profili risarcitori legati all'attentato terroristico dell'11 settembre 2001

Il disastroso attentato dell'11 settembre ha causato danni di impossibile quantificazione, con un numero spropositato di soggetti danneggiati con delle pericolose (e imprevedibili) conseguenze sul piano risarcitorio. Infatti, la American Airlines e la United avevano chiesto al Congresso americano di limitare la loro responsabilità per le azioni eventualmente proposte dai passeggeri o dai soggetti danneggiati dai tragici eventi. Ad esempio, i soggetti danneggiati che potrebbero intentare una causa di risarcimento del danno sono: i passeggeri e l'equipaggio degli aerei dirottati con i loro aventi causa, i soggetti a terra uccisi o feriti (o i loro aventi causa), i proprietari di beni danneggiati e i titolari di attività commerciali che hanno subito perdite a causa dell'attacco. Anche dal lato passivo i possibili convenuti potrebbero essere: esecutori, organizzatori e mandanti di tali attentati (ad esempio Osama Bin Laden in persona, alcuni principi sauditi o eventuali banche finanziatrici di organizzazioni islamiche), i vettori coinvolti, il costruttore degli aeromobili per un *design defect* della cabina di pilotaggio non sufficientemente sicura, la società di gestione dei servizi di sicurezza, i costruttori del *World Trade Center* e infine gli organismi di sicurezza nazionale. E' evidente quindi che il sistema processuale e risarcitorio statunitense non sarebbe stato in grado di rispondere a tali richieste.

Pertanto, il Congresso degli Stati Uniti, davanti ad un evento di eccezionale portata, ha reagito con uno strumento legislativo eccezionale, creando il *September 11th Victim Compensation Fund*²⁷³, per garantire ristori per

273 J. L. GERAGHTY, *To sue or no to sue: a look at the legal landscape for victims of September 11*, in *Air & Space Law*,

i *physical harms* sofferti in relazione ai predetti attacchi. La possibilità di richiedere l'indennizzo al Fondo era legata alla rinuncia ad agire in giudizio secondo le regole ordinarie, senza però che fosse necessario dimostrare la colpevolezza di nessuno. Il Fondo avrebbe risarcito sia i danni patrimoniali (spese mediche, funerali, guadagni e opportunità di lavoro persi) sia quelli non patrimoniali (*loss for physical and emotional pain, suffering, inconveniente, physical impairment, mental anguish, loss of enjoyment of life, loss of society and companionship, loss of consortium, pedoni damage, injury to reputation, ecc...*). Dall'indennizzo corrisposto bisognava però detrarre eventuali somme che il richiedente aveva ottenuto ad altro titolo da assicurazioni, da fondi pensione, o da altri programmi pubblici o privati.

La dottrina statunitense è intervenuta per analizzare le contraddittorietà previste dal Fondo e per chiedersi quale elemento così caratterizzante abbia distinto l'attentato dell'11 settembre da tanti altri eventi con vittime e conseguenze tragiche. L'obiettivo principale era infatti quello di aggirare il pericolo di una *mass tort litigation* con dei convenuti insolventi. Inoltre, la situazione post -11 settembre era tale per cui la comunità sociale non poteva permettersi lunghi processi con un difficile onere probatorio per le vittime e i loro familiari e con un rischio di ottenere risultati non adeguati. Vi è altresì chi ha giudicato il Fondo come una assicurazione sulla vita di stampo governativo che sopporta il peso del risarcimento salvo eventuale successiva surrogazione.

Il *quantum* del risarcimento è in ogni caso legato ad un massimale, per cui non può essere superata la copertura assicurativa delle compagnie aeree. Inoltre, vi è una

giurisdizione esclusiva presso la *District Court* del *Southern District of New York*, i cui giudici applicano la legge federale, senza che si sia creato alcun *General federal common law*. Il Fondo non ha limiti di *budget*, prevenendo la propria copertura direttamente dall'Erario.

A fronte delle richieste dei danneggiati, il Fondo deve verificare se le lesioni derivino dagli attentati terroristici, escludendo coloro che hanno subito danni alla proprietà.

Sono state anche create delle presunzioni per procedere alla corretta quantificazione dei danni patrimoniali, tenuto conto dell'età della vittima, dei guadagni passati, delle dimensioni del nucleo familiare. Il Fondo è stato definito "*flexible, personalized and antibureaucratic*" e del resto una simile procedura deve essere in possesso di tali requisiti per vincere in velocità, certezza e semplicità l'alternativa giudiziale. A ciascuna richiesta, infatti, deve essere data risposta entro 120 giorni e le somme stabilite devono essere versate entro 20 giorni dalla loro determinazione.

Le regole del Fondo sono state estese anche ai lavoratori e volontari che non ricevettero alcun trattamento medico nelle prime ventiquattro ore e che abbiano documentazione medica attestante le lesioni riportate in quei giorni, posto che lo *Special Master* ha la discrezione di estendere l'applicazione del fondo. Alcune malattie possono venire indennizzate anche se dovessero presentarsi a distanza di tempo e quindi nonostante non fossero state diagnosticate immediatamente, come il cancro ai polmoni per le polveri respirate.

Questo fondo va tenuto distinto dal "*September 11th Fund*" e dal "*World Trade Center Captive Insurance Company*". Il primo è stato creato dal *New York Community Trust* e dal *United Way of New York City* in risposta agli attacchi al *World Trade Center* e ha raccolto (e distribuito) più di 530 milioni di dollari ai familiari delle

vittime o per chi ha subito danni personali o materiali. Questo fondo è stato chiuso nel dicembre del 2004.

Il secondo, invece, è stato creato da New York City con i fondi provenienti dal *U.S. Federal Emergency Management Agency* nel luglio del 2004. Lo scopo era quello di costituire una compagnia di assicurazioni per coprire i rischi assunti dalla città e da imprenditori senza copertura assicurativa per i reclami sorti successivamente all'11 settembre.

Difficile stabilire in che rapporto sono i vari fondi tra loro, ma sempre tenendo conto del principio *ne bis in idem* onde evitare che gli stessi danneggiati percepiscano un doppio indennizzo o un doppio risarcimento.

Infine, è bene segnalare che i crescenti interrogativi sulle informazioni raccolte prima e dopo l'11 settembre hanno determinato l'istituzione della *National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States*; una commissione bipartisan frutto della legislazione del Congresso e della casa Bianca. A causa dell'opposizione all'amministrazione Bush per la sua creazione, la Commissione dell'11 settembre si è insediata solo alla fine del 2002. Essa è stata incaricata di predisporre un rapporto esaustivo e completo delle circostanze relative agli attacchi terroristici dell'11 settembre, comprensivo delle misure predisposte in via preventiva e delle risposte fornite immediatamente dopo gli attacchi. La Commissione ha ricevuto inoltre l'incarico di fornire raccomandazioni volte alla tutela contro attacchi futuri e ha reso pubblica la sua relazione finale il 22 luglio 2004, inserendovi 41 raccomandazioni, la maggior parte delle quali adottate dall'amministrazione Bush.

CAPITOLO V

PROBLEMATICHE SULLA RESPONSABILITA' PENALE IN CONNESSIONE CON LO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' DI *SECURITY*

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e in generale tutti gli atti illeciti contro l'aviazione civile integrano fattispecie di reato contro la sicurezza della navigazione aeronautica.

Storicamente si voleva ricondurre gli eventi criminosi a danno della sicurezza aerea nei reati di rapina, estorsione o sequestro di persona a scopo di estorsione, ma tali norme erano del tutto inadeguate a tutelare la sicurezza dei traffici aerei, trattandosi di fattispecie poste a tutela del patrimonio.

Questi reati, che recano danno a persone, beni e ledono l'incolumità pubblica, trovano la propria disciplina negli articoli del codice penale, incontrando molteplici profili di interferenza con la disciplina internazionale e con la normativa, più dettagliata, prevista sia dal codice della navigazione, sia dai codici penali militari e dalle leggi complementari.

Più in generale, le sanzioni penali possono avere, come noto, una funzione rafforzativa dell'attività di prevenzione vera e propria o una funzione punitiva e di intimidazione: negli atti di interferenza illecita, così come messi in atto dai terroristi, è evidente che la sanzione deve avere il primario scopo general-preventivo. Infatti, oggi giorno la fase repressiva dei predetti reati e la funzione rieducativa

della pena vengono a perdere rilevanza, a fronte di una più utile attività preventiva, anche in considerazione delle nuove forme che il terrorismo internazionale riveste²⁷⁴. Difatti, la funzione deterrente della sanzione penale non ha alcuna efficacia nei confronti dei terroristi che mettono a rischio la propria vita per raggiungere un obiettivo (da loro ritenuto) superiore.

La complessità delle norme penali poste a tutela della sicurezza della navigazione è legata al fatto che queste sono rivolte, da un lato, ai terroristi che pianificano e mettono in opera attentati con uno scopo socio-politico con l'intenzione di creare un numero ingente di danni, ma, dall'altro, anche ai singoli passeggeri o ai membri dell'equipaggio che mettono in pericolo la comunità viaggiante, ad esempio con l'introduzione di materiale esplosivo o armi, con la finalità diverse dal loro trasporto, a volte per uno scopo criminoso diverso da quelli connessi con la navigazione o per leggerezza e noncuranza dei soggetti coinvolti.

5.1. La responsabilità penale in materia di sicurezza: quadro generale

Gli atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile hanno determinato una intensa produzione normativa anche sul piano penalistico. Del resto, il terrorismo internazionale è stato da sempre legato alla criminalità organizzata e tali aspetti non potevano essere trascurati.

Dopo il 2001, il legislatore italiano ha emanato una serie di provvedimenti atti a reprimere i reati legati al terrorismo.

²⁷⁴ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. internazionale*, 2009, 02, pag. 443.

In particolare, è stato emanato il D.L. n. 144/2005²⁷⁵, convertito immediatamente in legge²⁷⁶, per fronteggiare l'emergenza terroristica, oltre ai precedenti D.L. 341/2000²⁷⁷, D.L. n. 98/2001²⁷⁸ che avevano esteso i termini di durata delle indagini preliminari previsti per i reati di criminalità organizzata finalizzata al terrorismo.

Ancor prima, e cioè in un momento immediatamente successivo all'attentato alle Torri Gemelle si erano susseguiti il D.L. n. 353/2001²⁷⁹ e il D.L. n. 369/2001²⁸⁰, entrambi convertiti in legge, diretti a contrastare il fenomeno terroristico che si era accentuato nel corso degli

275 Decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in GU n. 173 del 27/07/2005.

276 Legge 31 luglio 2005, n. 155, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, recanti misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in GU n. 177 del 01/08/2005.

277 Decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito con modificazioni, in legge 19 gennaio 2001, n. 4, *Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia*, in GU n. 275 del 24/11/2000.

278 Decreto legge 5 aprile 2001, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2001, n. 196, *Modifica dei termini di durata massima delle indagini preliminari riguardanti taluni delitti contro la personalità dello Stato*, in GU n. 80 del 05/04/2001.

279 Decreto legge 28 settembre 2001, n. 353, convertito, con modificazioni, in legge 27 novembre 2001, n. 415, *Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talebani*, in GU n. 353 del 28/09/2001.

280 Decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2001, n. 431, *Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*, in GU n. 240 del 15/10/2001.

anni e aveva colpito la sicurezza nel trasporto aereo.

Il D.L. n. 144/2005²⁸¹, così come convertito, prevede che il “*Ministero dell’interno può disporre con proprio decreto che, per ragioni di sicurezza, il rilascio dei titoli abilitativi civili comunque denominati e l’ammissione alle attività di addestramento pratico siano subordinati, per un periodo determinato, non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni, al nulla osta preventivo del questore, volto a verificare l’insussistenza, nei confronti degli interessati, di controindicazioni agli effetti della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e della sicurezza dello Stato*”²⁸².

Per la prevenzione antiterroristica negli aeroporti, l’ENAC è stato autorizzato a disporre di ulteriori risorse per implementare i necessari interventi per la sicurezza a fini preventivi.

I reati attinenti alla sfera dei trasporti di persone e/o di cose presentano caratteri di diffusibilità del danno e di indeterminatezza delle vittime. Nella pluralità indeterminata di vittime potenziali, rientra non soltanto la cerchia di persone che si trovano a vario titolo a bordo dei mezzi coinvolti nel disastro, bensì anche gli individui che possono essere danneggiati dall’espansività dei danni materiali, ossia dall’effetto a catena innescato dal decorso causale.

Nei reati contro la sicurezza dei trasporti viene tutelata la potenziale ricaduta pluripersonale del pericolo. Si tratta, infatti, nella maggior parte dei casi, di reati di pericolo astratto, nei quali il legislatore incrimina, con una

281 Decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2005, n. 155, *recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in GU n. 177 del 01/08/2005.

282 Cfr. L. FILIPPI, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen. e processo*, 2005, 10, pag. 1204 ss.

valutazione generale e aprioristica, una condotta presumendone la pericolosità, non essendo necessaria, per l'esistenza del reato, la sua concreta sussistenza: in tali ipotesi criminose è proprio la diffusività *in re ipsa* del pericolo a fungere da perno della incriminazione.

Nonostante la legislazione penalistica sia sempre stata l'espressione del potere dello Stato, la Comunità internazionale ha ritenuto opportuno emanare Convenzioni (come osservato nel primo capitolo) che regolassero la materia anche a livello penale, creando nuove figure di reati che sono andate a concorrere con quelle previste dagli ordinamenti nazionali. Tuttavia, tali reati, previsti dalle Convenzioni erano e sono prive di una sanzione, aspetto demandato ai singoli ordinamenti nazionali. Gli Stati si sono visti costretti ad introdurre nell'ordinamento una nuova ipotesi delittuosa o a modificare quelle esistenti, prevedendo una specifica sanzione.

Il legislatore (ed in mancanza di chiarezza, dottrina e giurisprudenza) ha dovuto risolvere complessi problemi relativi al concorso di reati (con la presenza di fattispecie penalistiche più colpite) ammettendo o affermando la prevalenza del reato più specifico sulla base del principio di specialità e del divieto di sanzioni che costituiscono un "*bis in idem*".

La *security* abbraccia tutte quelle ipotesi delittuose che necessitano del dolo quale elemento soggettivo. Accanto agli atti di interferenza illecita, che devono essere necessariamente commessi con dolo, infatti può sussistere – come ho già messo in evidenza - una diversa ipotesi di responsabilità penale (colposa) per omissione di alcuni atti/controlli/azioni in ambito aeroportuale da parte di altri soggetti coinvolti che facilitano la commissione dei predetti atti.

Ma questo aspetto può coinvolgere la sicurezza nella sua

accezione di *safety*.

Il diritto della navigazione disciplina i compiti e le responsabilità degli enti quali l'ENAC, l'ENAV e del gestore aeroportuale, soggetti che collaborano per lo svolgimento in piena sicurezza dell'attività aeronautica.

L'ENAC riveste una posizione di vigilanza sull'intero sistema assai importante, da cui derivano, in caso di omesso controllo, inerzia o tolleranza di pratiche non conformi, una responsabilità penale. Anche l'ENAV assume ruoli caratterizzati da forti criticità e conseguenze penali considerevoli, come ad esempio in caso di inadeguato esercizio dell'attività di controllo del volo.

Per il gestore aeroportuale gravi conseguenze penali possono invece ricondursi in relazione alle funzioni di cui all'art. 705, lett. b e f., cod. nav.

Proprio nei confronti di questi soggetti, in caso di atto illecito, l'organo inquirente sarebbe indotto ad estendere l'azione penale per accertarne eventuali responsabilità. Grande importanza viene ad assumere la funzione di coordinamento espressa agli art. 691-bis, 705, I comma, e 705, lett. e, cod. nav. che potrebbero configurare una sorta di responsabilità omissiva nei confronti dei soggetti tenuti al coordinamento²⁸³.

Nel disciplinare i delitti colposi, a differenza dei reati dolosi, il diritto penale manifesta la sua inefficacia ai fini della prevenzione, in quanto sembra pura utopia credere che gli operatori del settore non commettano errori o violazioni solo perché sotto minaccia di sanzione penale.

Come noto, il c.d. fattore umano è ormai oggetto di studi approfonditi finalizzati alla ricerca delle cause e dinamiche

283 R. LOBIANCO, *Convegno "Il nuovo sistema aeroportuale dopo la riforma: profili multidisciplinari"* - Modena 15-16 giugno 2007, in *Dir. Trasporti*, 2007, pag. 589 ss.

che l'hanno determinato.

Come detto, in campo aeronautico, la tutela della sicurezza e della pubblica incolumità porta, in generale, a privilegiare gli strumenti di prevenzione rispetto a quelli repressivi.

Un Autore²⁸⁴ ha analizzato l'attività di prevenzione che viene svolta in caso di incidenti aeronautici. Per certi motivi, l'attività di *reporting* e prevenzione che viene svolta in materia di *safety* potrebbe essere assunta a modello per la *security*.

In tema di *safety*, vengono individuate “*quattro tipologie di strumenti attraverso i quali si fa prevenzione e si garantisce, conseguentemente, la sicurezza del volo: a) la fissazione di norme, di varia natura, finalizzate a creare le premesse perché la navigazione aerea venga esercitata in sicurezza; b) l'esercizio di attività ispettive finalizzate a verificare che le norme esistenti in materia di sicurezza del volo trovino costante e corretta applicazione; c) il monitoraggio costante di tutti i fattori pregiudizievoli per la sicurezza del volo al fine di ricavarne elementi utili a fini di prevenzione; d) lo svolgimento delle inchieste tecniche sugli incidenti e soprattutto sugli inconvenienti gravi (o mancati incidenti), finalizzate ad individuare le cause degli eventi per evitarne, anche tramite l'emanazione di proposte migliorative del volo, il ripetersi*”.

Lo stesso quadro potrebbe verificarsi per tutti gli atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile, in modo da creare una banca dati che possa essere utilizzata a fini preventivi.

284 B. FRANCHI, *L'attività di prevenzione nel diritto aeronautico: profili normativi e problematiche giuridiche*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2009, 06, pag. 1235 ss.

Tuttavia, la materia penale in materia di sicurezza aeronautica coinvolge non solo gli aspetti legati agli attentati terroristici, ma anche tutti quei comportamenti che mettono a repentaglio la sicurezza della navigazione aerea. Si può trattare di semplici delinquenti, di dipendenti del gestore aeroportuale (ad esempio gli addetti ai bagagli che commettono furti sui beni dei passeggeri), di gestione degli appalti e delle concessioni aeroportuali in mano ad organizzazioni mafiose. In tale contesto, l'attività illecita terroristica può essere strettamente legata ad altri aspetti criminali.

A tal proposito, il codice della navigazione riserva un intero capo del Titolo II, della parte terza (disposizioni penali e disciplinari) ai “*delitti contro la sicurezza della navigazione*”. Tra questi, riscontriamo il reato di abbandono abusivo di comando, il rifiuto di servizio da parte del pilota, l'addormentamento di un componente dell'equipaggio, l'ubriachezza del comandante, del pilota o di un membro dell'equipaggio.

L'art. 1121 cod. nav. stabilisce alcune condizioni di maggior punibilità, se dal fatto deriva l'incendio, la caduta o la perdita di un aeromobile e se in queste circostanze l'aeromobile è adibito al trasporto di persone.

Bisogna rilevare che, pur non trattandosi di comportamenti che integrano una delle ipotesi previste dalle norme di *security*, proprio per la mancanza di dolo nella commissione del fatto, in realtà si tratta di situazioni che facilitano la commissione di una fattispecie delittuosa. A titolo d'esempio, non può affermarsi che la norma che punisce l'addormentamento del Comandante sia una norma di *security*, ma la fattispecie de qua può facilitare la commissione di un atto di interferenza illecita contro la sicurezza della navigazione aerea.

Vi è anche un capo dedicato alle norme che puniscono le

contravvenzioni in materia di sicurezza della navigazione. Dalla partenza di aeromobile che non si trova in stato di navigabilità, all'introduzione abusiva di modificazioni nella struttura dell'aeromobile, all'imbarco eccessivo di passeggeri o di passeggeri infermi senza le cautele prescritte o pericolosi per la sicurezza della navigazione: queste sono due ipotesi di contravvenzione previste dal codice. In tale contesto, il legislatore ha introdotto una norma di chiusura all'art. 1231 cod. nav. che stabilisce: “*chiunque non osserva una disposizione di legge o di regolamento ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di sicurezza della navigazione è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi ovvero con l'ammenda fino a 206 euro*”.

In questa peculiare materia, le norme sanzionatorie di reati e contravvenzioni svolgono una funzione marcatamente preventiva che connota la salvaguardia dell'incolumità collettiva.

5.2. La disciplina del reato di disastro aviatorio e di altri reati di pericolo

Passando ora ad analizzare i principali reati che vengono in rilievo per l'oggetto di questa tesi, *in primis* bisogna far riferimento al reato di disastro aviatorio.

È una fattispecie criminosa tipizzata dagli artt. 449 e 428 cod. pen.; quest'ultimo afferma che “*chiunque cagiona la caduta di un aeromobile di altrui proprietà è punito con la reclusione da 5 a 12 anni*”. La pena è aumentata nel massimo edittale (da cinque a quindici anni) se il fatto è commesso manipolando lanterne o segnali o adoperando altri mezzi fraudolenti²⁸⁵.

285 La *ratio* di tale aggravante viene individuata nell'elevata

Vengono tutelate la vita, l'integrità personale, la salute della collettività e la pubblica incolumità²⁸⁶, poiché il disastro aviatorio può coinvolgere un numero indefinito di persone.

Tale norma distingue a seconda che l'aeromobile sia di proprietà altrui o di proprietà dell'agente. La prima è una ipotesi di c.d. reato di pericolo astratto, posto che la norma, per integrare la fattispecie di reato, non richiede la sussistenza di un pericolo per l'incolumità pubblica. Occorre tuttavia, per la giurisprudenza, che la condotta sia idonea a mettere effettivamente a repentaglio, sia pure in misura minima, il bene giuridico protetto e creare quindi una "*pubblica commozione*". È stato infatti affermato che "*deve intendersi per disastro un evento di danno, che espone a pericolo collettivamente, con effetti gravi, complessi ed estesi, un numero indeterminato di persone, generando pubblica commozione*"²⁸⁷, senza che sia previsto un numero minimo di persone decedute tra passeggeri, equipaggio o terzi. Un disastro aviatorio,

insidiosità e nell'idoneità a produrre il disastro e nella maggior pericolosità degli autori. Si tratta di una circostanza autonoma, espressamente applicabile anche all'ipotesi di cui all'art. 428, comma 3, che si fonda sulla natura sostanzialmente fraudolenta dei mezzi di commistione del disastro nautico o aviatorio, tassativamente indicati dalla legge e che presuppone che i predetti eventi disastrosi si siano effettivamente realizzati. Se dal fatto è derivato soltanto il pericolo di naufragio, sommersione o caduta si rende applicabile l'art. 1112 cod. nav.

²⁸⁶ "*Il delitto di caduta di aeromobile previsto dall'art. 428 cod. pen. nella forma dolosa, e dall'art. 449 cod. pen. in quella colposa, è un reato di pericolo presunto per la pubblica incolumità e consiste nel cagionare la caduta di un velivolo, sia esso militare o adibito al trasporto di persone; ...*" (Cass. Pen, 19 giugno 1998, n. 7266).

²⁸⁷ Cass. Pen., Sez. IV, 17 marzo 1981.

proprio per gli effetti devastanti, genera la c.d. pubblica commozione per il rischio cui viene posta l'intera comunità e per i danni imprevedibili che può cagionare. Per la sussistenza di una concreta situazione di pericolo per la pubblica incolumità, va considerata l'attitudine di una certa condotta a ledere o a mettere in pericolo un numero non individuabile di persone, anche se appartenenti a categorie determinate di soggetti.

Viene punito anche chi cagiona la caduta di un aeromobile di sua proprietà se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica²⁸⁸. Si tratta di casi rari e più che altro relativi all'aviazione turistica; perché si verifichi reato, è necessario che sussistano sia la caduta dell'aeromobile che il pericolo concreto per la pubblica incolumità, quest'ultima ritenuta dalla giurisprudenza e dalla dottrina maggioritaria come condizione obiettiva di punibilità. Si è affermato che il soggetto attivo deve essere rigorosamente il proprietario, ossia colui che vanta un diritto di proprietà e non semplicemente un diritto reale limitato o una situazione possessoria²⁸⁹. Infine, bisogna aggiungere che l'elemento della proprietà del velivolo di cui al terzo comma dell'art. 428 cod. nav. rende la fattispecie penale tipica.

L'elemento "*caduta del velivolo*" dovrebbe implicare due elementi costitutivi: l'abbattimento al suolo (impatti col terreno o col mare, caratterizzato da violenza, senza essere dominato da alcun efficace comando e senza essere

288 Vedi Cass. Pen., 14 dicembre 1971, secondo cui "*il pericolo per la pubblica incolumità va inteso quale esposizione ad una possibilità di danno di una pluralità indeterminata di persone, senza che abbia alcun conto il loro numero ed indipendentemente dalla circostanza che esse facciano o meno parte dell'equipaggio del natante stesso*".

289 Cfr. Cass. Pen., 12 febbraio 1982; Cass. Pen., 4 aprile 1989.

guidato neppur parzialmente dal pilota) e un aeromobile in volo (quando si trova, si sostenta e si muove in aria o quando si libra in aria separandosi dal suolo). Esso non ricorre nelle diverse ipotesi in cui un incidente si verifica nelle fasi di decollo o di atterraggio, oppure nel corso del movimento a terra.

Il reato si configura infine quando la caduta coinvolga un aeromobile, così come definito ai sensi dell'art. 743 cod. nav., ossia ogni “*macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose*”, ad eccezione delle macchine utilizzate per il volo da diporto o sportivo di cui alla legge n. 106/1985²⁹⁰. In dottrina c'è chi ritiene preferibile il riferimento alla nozione, più moderna e condivisa a livello internazionale dalla Convenzione di Chicago, nella quale si fanno rientrare anche gli elicotteri, gli idrovolanti, i dirigibili, restandone esclusi gli *hovercraft* e le funivie.

Vi sono poi alcune norme (ad esempio l'art. 1125 cod. nav.) che aggravano la pena, integrandola con pene accessorie come l'interdizione temporanea o perpetua dai titoli o dalla professione, se il fatto è commesso da un componente dell'equipaggio o dal comandante, anche se in questi ultimi casi il reato è generalmente colposo, derivante da imperizia, imprudenza o negligenza dell'agente²⁹¹.

La fattispecie colposa di disastro aviatorio è invece prevista dall'art. 449 cod. pen., norma secondo cui chi cagiona con colpa un disastro è punito da 1 a 5 anni, con pena raddoppiata se si tratta di caduta di aeromobile adibito al trasporto di persone. Si tratta di una fattispecie di

²⁹⁰ Legge 25 marzo 1985, n. 106, *Disciplina del volo da diporto o sportivo*, in GU del 01/04/1985 n. 78

²⁹¹ Cfr. M. DEIANA, *La definizione di disastro aviatorio nell'ordinamento penale*, in *Dir. Trasporti*, 2007, pag. 52 ss.

reato nella quale assume rilievo l'inosservanza di una regola cautelare, positivizzata o di fonte sociale, volta a prevenire e a impedire il verificarsi di un evento disastroso nell'ambito della navigazione marittima ed aerea. Il secondo comma del medesimo articolo prevede infatti il raddoppio della pena "*se si tratta di disastro ferroviario o di naufragio o di sommersione di una nave adibita a trasporto di persone o di caduta di un aeromobile adibito a trasporto di persone*"²⁹². Tale ipotesi costituisce un titolo autonomo di reato e non una circostanza aggravante dell'ipotesi prevista dal primo comma dello stesso articolo (Cass. Pen., 21 giugno 2004, n. 27851; Cass. Pen., 12 ottobre 1984, n. 8501).

In queste ipotesi di reato colposo, la giurisprudenza ha più volte affermato che anche il controllore di volo, in capo al quale vi è un obbligo di cooperazione con i piloti, può rispondere di disastro aviatorio colposo, a titolo di cooperazione colposa, quando l'evento è stato causato dalla mancata o erronea assistenza al velivolo. (Cass. Pen., 5 giugno 1986, n. 5564).

Altri soggetti possono essere coinvolti in predetto reato, come il direttore di aeroporto (sul quale grava, per la posizione di garanzia rivestita, la responsabilità di verificare, prima che sia autorizzato il decollo di un aeromobile, che il comandante del velivolo abbia provveduto agli adempimenti concernenti la sicurezza del volo²⁹³) o i dirigenti della società di gestione dei servizi aeroportuali (sui quali è posta la "*responsabilità di*

292 Cfr. M. CARETTA, *Il reato di disastro aviatorio, con particolare riferimento alla nozione di caduta di aeromobile*, in *Dir. Trasp.*, 2004, pag. 204-205, nota a App. Venezia, Sez. III Pen., 17 dicembre 2002 / 16 gennaio 2003.

293 Cass. Pen., 14 febbraio 2003, n. 7291.

assicurare, prima del decollo di un aeromobile, la verifica delle c.d. attività di centraggio e la compilazione dei piani di carico, nonché il collegamento tra il comandante del velivolo e gli uffici di controllo del traffico, ai fini della consegna della relativa documentazione, affinché l'eventuale autorizzazione alla partenza sia rilasciata dopo le verifiche spettanti, appunto, alla direzione del traffico”²⁹⁴).

Anche in tali circostanze, non si tratta di atti di interferenza illecita, nel senso più volte specificato, ma costituiscono atti che possano facilitare la commissione di tali atti ovvero che possono integrare una ipotesi di concorso.

Difatti, l'indagine sulla trama causale è resa complessa dalla molteplicità delle condotte commissive ed omissive alla base della produzione dell'evento disastroso, che interagiscono a vari livelli e con varie competenze, in una rete di cautele e di obblighi di informazione reciproca.

All'interno del codice della navigazione sono inoltre previste diverse e più articolate ipotesi delittuose contro la sicurezza della navigazione (artt. 1112 - 1120).

L'art. 1112 cod. nav. contempla l'ipotesi di esecuzione di segnalazioni fasulle, rimozione od omissioni di segnali. La norma non prevede l'omessa effettuazione dei segnali, bensì solamente la rimozione degli stessi, lasciando così scoperta una serie di condotte ugualmente pericolose senza che si comprenda se ciò corrisponda all'effettiva volontà del legislatore; il dolo richiesto dalla norma è generico, caratteristica che lo distingue dall'ipotesi di cui all'art. 2 legge n. 342/1976, che verrà di seguito analizzata.

L'art. 1113 cod. nav. sanziona l'omissione di soccorso, fattispecie specifica che assorbe la fattispecie comune di

294 Cass. Pen., 14 febbraio 2003, n. 7291

cui all'art. 593 c.p.

Gli art. 1114 e 1115 prevedono il reato proprio di rifiuto di servizio e abbandono di pilotaggio. Il successivo articolo prevede invece l'abbandono abusivo di comando, reato proprio che può essere commesso solo dal comandante come definito e inteso ai sensi dell'art. 292 cod. nav. La norma punisce l'agente che lasci la direzione nautica della nave o dell'aeromobile in condizioni tali che sia solo probabile che la direzione sia assunta da persona sfornita dei requisiti. Il dolo è generico: difatti non rileva minimamente il fine che il comandante si sia riproposto con la sua condotta.

L'usurpazione di comando di una nave o di un aeromobile viene sanzionata dall'art. 1117 cod. nav., richiedendo anche in questo caso il solo dolo generico, anche se l'elemento cognitivo deve investire anche la consapevolezza che l'assunzione o la ritenzione è indebita. L'art. 1118 cod. nav. e il successivo art. 1119 prevedono l'abbandono di posto e la fattispecie in cui un componente dell'equipaggio si addormenta. Si tratta di reati propri, in cui il soggetto attivo del reato è necessariamente un componente dell'equipaggio della nave, del galleggiante o dell'aeromobile.

L'art. 1120 cod. nav. sanziona lo stato di ubriachezza del comandante, fattispecie punita proprio per la posizione di responsabilità da lui rivestita nel trasporto. L'ubriachezza non deve essere dovuta a caso fortuito o forza maggiore (perché verrebbe meno l'elemento soggettivo) e deve verificarsi quando il comandante si trova in servizio.

L'art. 1121 cod. nav. prevede l'aggravamento delle pene dei predetti reati nel caso in cui si realizza un disastro aereo o se l'aeromobile è adibito al trasporto di persone.

Da quest'ultima norma emerge con tutta evidenza il

mancato coordinamento tra queste e le norme penali contenute nel codice, venendo tali ipotesi ad assimilarsi a quelle previste dall'art. 423 cod. pen. in relazione all'art. 425, n. 3, cod. pen. e 428 cod. pen. La differenza consiste solo nel fatto che in questi ultimi casi l'evento deve essere oggetto della volizione dell'autore del reato, mentre nelle ipotesi contemplate dal codice della navigazione si pongono come condizione di maggior punibilità.

5.3 Il reato di dirottamento di aeromobile

In Italia, dopo alcuni vaghi progetti di legge diretti a sanzionare la pirateria aerea e la cattura illecita di aeromobile, è infine intervenuta la legge 10 maggio 1976 n. 342²⁹⁵ emanata per dare esecuzione agli impegni assunti a livello internazionale con la stipula delle Convenzioni dell'Aja del 1970 e di Montreal del 1971, che obbligavano gli Stati a punire determinati reati con pene severe, senza però al contempo stabilire alcuna precisa sanzione.

La legge in parola non fa alcun cenno alle suindicate Convenzioni internazionali, da cui tuttavia non si può prescindere per gli aspetti interpretativi e per evitare contrasti tra l'ordinamento interno e quello internazionali, in conformità dell'art. 10 Cost.

L'art. 1 della predetta legge afferma che: *“chiunque con violenza o minaccia commette un fatto diretto all'impossessamento di un aereo e chiunque con violenza, minaccia o frode commette un fatto diretto al dirottamento o alla distruzione di un aereo è punito con la reclusione da sette a ventuno anni”*. La pena è aumentata se l'autore consegue l'intento e ciò a significare che il solo tentativo viene punito dal legislatore. La pena non può essere

²⁹⁵ Legge 10 maggio 1976, n. 342, *Repressione dei delitti contro la navigazione aerea*, in GU n. 144 del 03/06/1976.

inferiore a dodici anni se dal fatto derivano lesioni sui passeggeri o sull'equipaggio, mentre va da un minimo di ventiquattro anni a un massimo di trenta se dal fatto derivi la morte di una o più persone.

Tale reato consiste nella minaccia o nell'uso di violenza da parte di uno o più passeggeri dell'aereo nei confronti dell'equipaggio o di altri passeggeri, così da imporre al pilota l'adozione di una rotta diversa da quella prevista nel piano di volo. Si tratta di una fattispecie a consumazione anticipata, il cui trattamento punitivo è graduato in relazione alle conseguenze dell'attentato per l'incolumità e la vita delle persone coinvolte.

La gravità del fatto è intuitiva, così come anche il carattere internazionale dello stesso, posto che, per le sue modalità oggettive, esso è in grado di mettere a repentaglio l'interesse dell'intera Comunità internazionale alla sicurezza del traffico aereo, nonché di coinvolgere una pluralità di Stati (quello della bandiera, quello nazionale dei dirottatori o degli altri passeggeri e così via).

Prima dell'emanazione della legge, vi era chi non ne vedeva la necessità dell'introduzione, ritenendo sufficienti le fattispecie di reato già codificate, anche se non espressamente poste a tutela della sicurezza del volo. Il riferimento era non tanto dell'art. 1135 cod. nav. sulla pirateria, quanto dell'art. 1138 cod. nav. (che punisce chi si impossessa della nave o dell'aeromobile, prevedendo una pena più elevata se il fatto è commesso da membri dell'equipaggio), dell'art. 432 cod. pen. (che punisce chi pone in pericolo la sicurezza dei pubblici trasporti per terra, per acqua o per aria) e delle altre fattispecie delittuose contro la libertà personale o commessi con violenza sulle cose o sulle persone.

Da un altro lato, invece, si riconosceva l'utilità di una specifica norma incriminatrice, che poteva trovare

applicazione eventualmente in concorso con altre norme penalistiche.

Le fattispecie delittuose previste dalla legge in questione e dalle altre norme di *security* costituiscono fattispecie plurioffensive nelle quali i beni tutelati sono molteplici: la sicurezza del volo e della navigazione aerea, la libertà personale dell'equipaggio e dei passeggeri.

Dall'analisi della legge n. 342/1976 emerge che l'ipotesi in cui l'intento dell'agente non è conseguito, ossia il tentativo di dirottamento, viene punita come fattispecie autonoma di reato: si tratta di reato con evento di pericolo o reato a consumazione anticipata. In tale circostanza la volontaria desistenza non può quindi operare come causa di non punibilità.

Il raggiungimento dello scopo, con una pena aggravata, così come previsto dall'art. 1, comma 1, costituisce un'aggravante (impropria) del tentativo, *“ma in realtà l'effettivo impossessamento o l'avvenuto dirottamento dell'aereo sono elementi essenziali del reato e come tali devono essere voluti e previsti dal soggetto agente”*²⁹⁶, anche se rilevata la difficoltà nel distinguere il tentativo dall'effettiva consumazione del reato di dirottamento.

La legge italiana ha previsto altresì un allargamento della fattispecie delittuosa, estendendo la punibilità anche a soggetti che non si trovano a bordo: è infatti prevista la possibilità che il reato *de quo* venga commesso da un soggetto posto fuori dall'aeromobile attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie.

Il reato può anche essere commesso mediante frode,

²⁹⁶ Cfr. G. CAMARDA, *Il dirottamento di aeromobili e gli altri illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile nel diritto italiano e nel diritto internazionale*, in *Il diritto aereo*, 1976, pag. 158.

ipotesi non prevista dalla Convenzione dell'Aja che fa riferimento alla sola violenza o minaccia.

La legge incrimina, all'art. 2, richiamando le medesime pene previste dall'art. 1, il fatto di chi, animato dal dolo specifico di dirottare o distruggere un aereo, danneggia le installazioni a terra relative alla navigazione aerea e ne altera le modalità d'uso. La legge non fa distinzione tra le installazioni per la navigazione aerea internazionale, previste dalla Convenzione di Montreal, e le installazioni per i voli interni.

Si segnalano alcune mancanze nella legge italiana rispetto alla Convenzione di Montreal: non sono infatti puniti gli atti di violenza nei confronti di una persona che si trovi a bordo (con pericolo per la sicurezza stessa del velivolo) o la trasmissione di informazioni scientemente false. Ma per tali lacune può intervenire - nell'ordinamento italiano - l'art. 432 cod. pen. che punisce genericamente ogni attentato alla sicurezza dei trasporti per terra, per acqua o per aria.

L'art. 3 della legge in parola stabilisce che ai fatti previsti dai primi due articoli si applica la legge italiana anche quando: a) l'aereo sia immatricolato in Italia ovvero sia dato in noleggio o locazione a soggetti domiciliati in Italia; b) l'aereo atterri su territorio italiano con a bordo l'autore del reato; c) a richiesta del Ministro di Giustizia, ove il reo si trovi comunque in Italia e non ne sia data disposizione all'estradizione.

In giurisprudenza si riscontrano poche sentenze aventi ad oggetto i fatti puniti dalla legge n. 342/1976. Si constano due applicazioni della predetta legge, con la sentenza del Tribunale di Palermo del 13.05.1980 e con la sentenza del Tribunale di Torino del 27.01.1982. Entrambe hanno affrontato l'eventuale configurabilità di un concorso tra il reato di dirottamento *ex* legge n. 342 e il reato di sequestro

di persona. Per il Tribunale siciliano, il reato previsto dall'art. 1 della legge *de qua* è reato permanente che implica la privazione della libertà personale dei passeggeri e dell'equipaggio affermando che “*non essendo ipotizzabile un dirottamento aereo senza privazione della libertà personale dei piloti e dei passeggeri, il reato di dirottamento non implica di per sé concorso con il reato di sequestro di persona*”.

Al contrario, secondo il Tribunale di Torino, è ipotizzabile il concorso qualora la privazione della libertà dei piloti e dei passeggeri non sia solo finalizzata al dirottamento ma si protragga successivamente al cambiamento di rotta dell'aereo.

La Suprema Corte²⁹⁷ è intervenuta ritenendo permanente il reato *de quo*, ma tale permanenza non cesserebbe con l'atterraggio dell'aereo (volto unicamente a perseguire la possibilità, mediante approvvigionamento di carburante, dell'ulteriore svolgimento dell'iter criminoso), bensì solo con la desistenza dell'agente dalla condotta criminosa, che si concreta con il rilascio degli ultimi ostaggi e con il contemporaneo abbandono dell'aereo da parte dei dirottatori. Nella medesima pronuncia ha affermato che “*il delitto di sequestro di persona è necessariamente assorbito in quello di dirottamento aereo, nonostante l'innegabile diversa obbiettività dei due reati. Ne deriva che non è applicabile, in caso di dirottamento di aeromobile, la disciplina di cui al comma 1, dell'art. 81 c.p.*”.

Pare evidente associarsi alla pronuncia della Corte e, quindi, ritenere pienamente condivisibile il sequestro di persona assorbito in quello di dirottamento²⁹⁸.

297 Cass. Pen., Sez. I, 20.01.1986, in *Giur it.*, 1987, II, pag. 232.

298 Cfr. F. OLIVA, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990.

5.4 Attentati alla sicurezza dei trasporti

Il codice penale prevede una norma generale di punibilità per tutti quegli attentati alla sicurezza dei trasporti. Gli artt. 432 e 433 rappresentano, infatti, le due uniche disposizioni espressamente qualificate in termini di “attentato”, interpretato come “messa in pericolo” del bene tutelato.

La fattispecie esige espressamente la causazione di un evento di pericolo concreto, il cui obiettivo realizzarsi segna il momento consumativo del reato.

L’art. 432 punisce gli attentati alla sicurezza dei pubblici trasporti, per terra, per acqua o per aria. La natura pubblica del mezzo di trasporto funge da limite applicativo, posto che solo i trasporti pubblici hanno assunto una importanza tale da far ritenere che gli attentati possano veramente realizzare quegli effetti tipici dei delitti contro la pubblica incolumità.

Per pubblici trasporti si intendono i servizi destinati al pubblico, alla generalità dei cittadini, siano essi gestiti dallo Stato o da altro ente pubblico o da un’impresa esercente pubblici servizi o anche da un privato concessionario autorizzato²⁹⁹.

Il pericolo per la pubblica incolumità che viene in rilievo in predetta fattispecie di reato deve conseguire a fatti diversi da quelli previsti da altre norme o deve verificarsi con riferimento a tipi di trasporto che non siano già espressamente tutelati. Si tratta infatti di una norma di chiusura applicabile ove non vi sia un’altra norma specifica.

Il reato previsto dall’art. 432 cod. pen. consiste in un reato a forma libera con evento di pericolo, correlato alla sicurezza dei trasporti pubblici; per la sua integrazione, è

299 Cfr. Cass. Pen., 22 giugno 2006, n. 21833.

sufficiente qualsiasi comportamento, attivo od omissivo, idoneo a determinare un evento di pericolo in concreto, non necessariamente un danno materiale³⁰⁰ (Cass. Pen., 25 luglio 1990, n. 10560).

La fattispecie di attentato alla sicurezza dei pubblici trasporti, per la propria valenza residuale e sussidiaria, rappresenta una norma di chiusura in materia di disastri concernenti i trasporti pubblici.

Al secondo comma si prevede una peculiare figura di reato, a condotta vincolata, consistente nel fatto di lanciare “*corpi contundenti o proiettili contro veicoli in movimento, destinati a pubblici trasporti, per terra, per acqua o per aria*”. Si prescinde dall’esito del lancio, punendo la condotta in sé considerata. Tale comma individua una condotta specifica che risulta speciale rispetto a quella a forma libera prevista dal primo comma. In tale circostanza, il pericolo sarebbe presunto in via assoluta, la cui giustificazione veniva individuata nel maggior pericolo che costituisce il lancio di corpi contundenti o proiettili.

Nelle ipotesi contemplate dai primi due commi, si prescinde dall’intenzione di cagionare un disastro, essendo sufficiente che la condotta tipica sia sorretta dal mero dolo eventuale della messa in pericolo della pubblica incolumità, ossia dalla consapevolezza che dalla propria condotta derivi la possibilità che si verifichi un disastro.

L’art. 432, comma 3, cod. pen., prevede la pena da tre a dieci anni se dal fatto deriva un disastro, intendendosi per tale qualunque accadimento materiale che, pur non risultando sussumibile nelle fattispecie precedenti, posseda i connotati del disastro. Quest’ultimo si configura come l’evento di un titolo autonomo di reato, nel quale il disastro dovrebbe essere voluto dall’agente.

300 Cfr. Cass. Pen., 25 luglio 1990, n. 10560

Ove il disastro non si verifichi, l'elemento psicologico funge da selettore per l'applicazione di uno dei primi due commi dell'art. 432 o di un tentativo di disastro.

Queste fattispecie delittuose, residuali rispetto alle altre ipotesi di reato, possono facilmente venire in rilievo - nella materia aeronautica - quando l'agente non costituisce un membro di una organizzazione terroristica internazionale, ma si tratta di un passeggero o un operatore nell'ambito aeroportuale che metta in atto condotte potenzialmente lesive della sicurezza. Devo tuttavia rilevare che la pena irrogata non può dirsi confacente alla gravità che possono raggiungere gli attentati alla sicurezza della navigazione aerea, sicuramente meglio sanzionate da altre norme analizzate.

Conclusioni

Alla luce di tutte le considerazioni svolte in materia di *security*, è evidente che la frammentazione della normativa vigente a livello pluriordinamentale crea un panorama spesso confuso e poco efficace per fronteggiare gli atti di interferenza illecita.

Partendo dai soggetti coinvolti nella creazione e nella attuazione delle norme, v'è troppa distanza tra l'aspetto normativo-teorico e quello pratico. Ciò che in sede internazionale o comunitaria viene elaborato per far fronte agli atti terroristici, a volte non considera che gli operatori e i passeggeri si trovano di fronte a un complesso normativo vasto e di non facile comprensione, da applicare in circostanze in cui dovrebbe prevalere la speditezza dei traffici.

Appare opportuna la stesura di una sorta di testo unico sotto forma di una nuova Convenzione internazionale che raggruppi tutta la normativa di riferimento, per assicurare armonizzazione e uniformità nella gestione della *security* e nelle misure preventive da adottare.

La produzione normativa del legislatore comunitario, sicuramente efficace e approfondita, è stata spesso modificata per contrastare le nuove strumentazioni tecnologiche e le nuove strategie dei terroristi, nonché per aggiornare le procedure di prevenzione e di intervento. Ogni Stato dovrebbe poi attuare una politica di diffusione di una "cultura della sicurezza", per fare in modo che i singoli soggetti, passeggeri o lavoratori, si sentano coinvolti in prima persona nella lotta al terrorismo, anche a fronte di una perdita nella celerità nei traffici. I passeggeri, infatti, sopportano più facilmente controlli di sicurezza approfonditi, rallentamenti nelle procedure di registrazione

e di imbarco quando sono effettuati all'interno di un contesto e della cultura cui ho fatto cenno. La collaborazione tra le autorità nazionali è, sul punto, fondamentale.

Già molto si è fatto a livello comunitario, ad esempio l'uniformità dei documenti di riconoscimento dei passeggeri, per rendere omogenea la documentazione da presentare per l'imbarco e rendere più celeri tali procedure.

Tuttavia, le stesse misure di sicurezza e le restrizioni che vengono poste ai passeggeri e alle merci devono trovare un preciso riscontro in alcuni principi basilari, come quello di *proporzionalità*, di *adeguatezza* e di *finalità*. Tutte le misure di sicurezza devono essere verificate alla luce di un principio di comparazione e valutazione con gli altri valori messi in gioco, quali la privacy, la mobilità e la salute umana.

Ad esempio, le restrizioni legate ai liquidi da portare a bordo, pur creando alcuni disagi ai passeggeri che devono limitare i beni da portare con sé, pena la sanzione del sequestro ai controlli di sicurezza, non ledono alcun diritto costituzionalmente garantito. L'ENAC, pertanto, ha messo in atto una campagna informativa sui prodotti ammessi a bordo, onde evitare situazioni di disagio e rallentamento in aeroporto. In questa circostanza la necessità di garantire la piena sicurezza prevale sugli interessi dei singoli a portare con sé a bordo alcuni beni.

A più variegate conclusioni si è pervenuti in tema di misure di sicurezza che siano in contrasto con i diritti inviolabili dell'uomo o che, in ogni caso, ledano la privacy dei passeggeri. Le perquisizioni, la raccolta dei dati dei passeggeri in banche dati, la trasmissione di tali dati ai paesi di destinazione del volo, il *body scanner* hanno innescato un intenso dibattito internazionale sulla effettiva

adeguatezza e proporzionalità per prevenire gli atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile. A fronte di chi ha sostenuto che l'aumento degli strumenti di prevenzione debba prevalere sempre ed in ogni caso, c'è chi ha sostenuto la necessità di intensificare e rafforzare le misure di prevenzione già esistenti, allo scopo di evitare che la privacy venga violata oltre una certa misura.

Adirittura l'applicazione dei *body scanner* - è stato osservato - potrebbe danneggiare nel lungo periodo la salute; per tale ragione l'installazione di tali apparecchiature negli aeroporti comunitari necessiterebbe di un preventivo e accurato controllo. Ove invece venisse accertata la sicura funzionalità di tali apparecchiature a fini preventivi, dovrebbero essere installati negli aeroporti con un intervento dello Stato per la copertura dei costi.

In ogni caso, a parità di efficacia di due modalità strumentali di prevenzione, bisognerebbe propendere per la misura di sicurezza che privilegia la tutela della privacy. Non può peraltro ignorarsi in proposito la problematica sulla sostenibilità dei costi.

Il diritto alla sicurezza va - nella maggior parte dei casi - a coincidere con il diritto alla vita, posto che nella nuova tipologia di terrorismo viene messa a repentaglio la vita dell'equipaggio e dei passeggeri con l'obiettivo di creare il maggior numero di danni possibili. Tutto ciò giustifica i criteri di priorità in ordine all'adozione delle misure preventive.

Tornando all'esemplificazione, va in ogni caso considerato che a fronte di chi sostiene che sempre ed in ogni caso la trasmissione dei dati a un paese terzo e la registrazione dei nominativi in banche dati potrebbe essere una misura eccessiva o poco efficace, in realtà è da ritenersi che tali procedure devono essere adottate nella misura in cui permettono un trasporto aereo più sicuro nella ricerca di

passaggeri sospetti.

Tutte le disposizioni che i passeggeri o i lavoratori nel settore non abbiano necessità di conoscere devono rimanere segrete, poiché, in caso contrario, perderebbero la loro efficacia. La scelta dei soggetti e degli organi che possano accedere a tali informazioni deve essere accurata e il più possibile ristretta.

Va ora aggiunta una breve considerazione di ordine economico e finanziario. Tenuto conto degli interessi da tutelare, le misure di sicurezza non solo garantiscono l'incolumità pubblica, ma contribuiscono al mantenimento e all'accrescimento del PIL, considerato che l'esperienza degli attentati dell'11 settembre insegna che il timore di attentati provoca ripercussioni negative sul piano finanziario, economico e sociale in tutti i settori produttivi, non solo quello dell'aviazione.

Anche il settore assicurativo ha sofferto gravi conseguenze economiche, tanto che ora si prevedono specifiche clausole relative al fenomeno terroristico. Proprio un proficuo intervento delle compagnie di assicurazioni, congiuntamente agli Stati, potrebbe diminuire, sotto il profilo economico, gli effetti catastrofici degli atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile.

Quanto ai profili soggettivi sembra incontestabile che oggi, accanto al diritto della sicurezza oggettivamente e collettivamente considerato, i passeggeri e gli utenti del trasporto aereo godono di un diritto alla sicurezza soggettivamente considerato. Vi è un complesso di norme che disciplina le misure di sicurezza da adottare negli aeroporti, gli obblighi delle autorità nazionali, dei vettori e altro, ma la percezione dei passeggeri è indirizzata alla tutela della loro vita e della privacy. Il complesso normativo pluriordinamentale ha creato un diritto che affonda le sue radici nella Costituzione e che consiste nel

garantire ai passeggeri di esercitare il loro diritto alla mobilità in piena sicurezza senza preoccupazioni o rischi per la salute o la vita. Pertanto tale diritto va garantito e tutelato prioritariamente con ogni mezzo.

Anche i vettori potrebbero utilizzare la cultura della sicurezza come vantaggio competitivo sulla concorrenza, elemento che potrebbe comportare maggiori affari.

In un'ottica futura, si potrebbe prevedere che le misure di sicurezza nelle varie modalità di trasporto abbia identico contenuto in termini di divieti, soggetti obbligati, misure preventive e sanzionatorie. In questo modo la sicurezza dei porti, aeroporti e stazioni ferroviarie verrebbe equiparata e i problemi temuti - ad esempio nel trasporto multimodale - potrebbero essere risolti. Se le normative sulla sicurezza sono di differente severità nei vari settori, non si può escludere che gli atti di interferenza illecita possano cambiare obiettivo dirigendosi verso le altre modalità di trasporto. Se, invece, le misure di protezione messe in atto nel trasporto aereo saranno attuate, con adeguati correttivi, anche nei settori in cui la protezione venga ritenuta più blanda, la scelta del mezzo di trasporto non verrà influenzata da tali disuguaglianze di regime giuridico.

In materia penale, certamente le misure repressive hanno meno efficacia che in altri settori, poiché nella nuova forma di terrorismo l'azione illecita ha l'obiettivo di creare il maggior numero di danni alle persone o cose, anche a costo della vita dell'attentatore.

Il codice della navigazione e il codice penale non contengono un panorama aggiornato dei reati e adeguato a fronteggiare la situazione attuale.

Anche le norme sui reati colposi contro la sicurezza dell'aviazione civile, rilevano in materia di *security*. Infatti, la violazione di una norma di *safety* può agevolare e facilitare la commissione di un atto illecito doloso contro

l'aviazione civile, integrando l'ipotesi di concorso colposo in reato doloso. Sarebbe infine auspicabile - a livello internazionale - onde evitare diversità tra gli ordinamenti sulla tipologia dei reati e sulle sanzioni, la determinazione di almeno il minimo edittale per i reati ivi richiamati, al fine di creare una maggiore uniformità anche sulle misure repressive.

Bibliografia

RIVISTE

AA. VV., *Sicurezza dell'Aviazione Civile*, in *Dir. Turismo*, 2/2003, pag. 193 - 194.

R. ABEYRATNE, *The Events of 11 September 2001 - ICAO's response to the Security and Insurance crises*, in *Air & Space Law*, 2002, vol. XXVII/6, pag. 406 - 420.

R. ABEYRATNE, *The spread of tuberculosis in the Aircraft Cabin - Air Carrier Liability*, in *Air & Space Law*, 1999, vol. XXIV, pag. 181 - 194.

L. ANCIS, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggiuntivi in ambito aeroportuale*, nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2000, n. 2876, in *Dir. Trasporti*, 2000, pag. 120.

F.M. ANDREANI, *Privacy e Aeroporti: problematiche e soluzioni al banco di prova*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2006/3, pag. 8 ss.

A. ANTONINI, *Convegno: "La sicurezza negli aeroporti: problematiche giuridiche ed interdisciplinari"* - Milano, 22 aprile 2004 - Considerazioni conclusive, in *Dir. Trasporti*, 2005, pag. 295 ss.

A. ANTONINI - B. FRANCHI, *Convegno "L'errore umano nella attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa"* - Udine, 30 novembre - 1 dicembre 2007, in *Dir. Trasporti*,

2008, pag. 543 ss.

M. BASILE, *Presupposti di efficacia nei confronti dei privati della normativa europea in tema di sicurezza*, nota a Corte di Giustizia CE, 10 marzo 2009, Causa C-345/06, in *Dir. Trasp.*, 2010, pag. 94 - 99.

E. BELLINI, *September 11th Victim Compensation Fund: gli interrogativi di uno speciale piano no-fault*, in *Danno e resp.*, 2004, pag. 1031.

R. BRILLÈ, *Patriottismo costituzionale e libertà di informazione: il caso statunitense*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/2006, pag. 125 ss.

E. CALÒ, *La disciplina antiterrorismo e il diritto privato. Leggi segrete e leggi ignote*, in *Resp. Civ.*, 2008, pag. 05.

G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 1 ss.

G. CAMARDA, *La responsabilità del Gestore aeroportuale*, in *Dir. Trasporti*, 2002, pag. 763 ss.

G. CAMARDA, *Il Dirottamento di aeromobili e gli altri illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile nel diritto italiano e nel diritto internazionale*, in *Il Diritto aereo*, 1976, pag. 152 - 165.

G. CAMARDA, *Convegno "La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno"* - Messina 5-6 ottobre 2007, Considerazioni sulla gestione del traffico aereo nel diritto internazionale e comunitario.

G. CAMARDA, *Sviluppi della normativa comunitaria sulla gestione del traffico aereo*, in *Annuire de droit maritime et océanique*, 2008, pag. 191 ss.

L. CARBONE (con la collaborazione di P. CAPORALI, M. D'ADAMO e L. DE MEO), *Gestione aeroportuale e servizi di sicurezza aggiuntivi*, in *Corr. Giuridico*, 2003, pag. 300.

L. CARBONE (a cura di), *Gestione aeroportuale e servizi di sicurezza aggiuntivi*, *Osservatorio del Consiglio di Stato*, in *Corr. Giur.*, 3/2003, pag. 300 - 301.

M. CARRETTA, *Il reato di disastro aviatorio con particolare riferimento alla nozione di caduta d'aeromobile*, in *Dir. Trasporti*, 2004, pag. 200 ss.

M. COMENALE PINTO, *Nozione di "incidente" e condotte omissive del vettore e dei suoi preposti nel trasporto aereo internazionale*, in *Dir. Trasporti*, 2007, pag. 603 ss.

M. COMENALE PINTO, *Sul preteso potere di controllo dello Stato di approdo: la norma che non c'è*, nota a Corte App. Venezia, 9 luglio - 5 ottobre 2001, in *Dir. Trasporti*, 2002, pag. 957 - 980.

M. COTTONE, *Convegno "La sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche ed interdisciplinari"* - Milano, 22 aprile 2004, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, II/2004.

M. DEIANA, *La definizione di disastro aviatorio nell'ordinamento penale*, in *Dir. Trasporti*, 2007, pag. 52 ss.

M. DEIANA, *La definizione di disastro aviatorio nell'ordinamento penale*, in *Dir. Trasporti*, 2006, pag. 51 - 61.

C. DE MARZI, *Convegno "sicurezza del volo: nuovi profili di responsabilità degli operatori aeronautici"* - Modena 24-25 giugno 2005, in *Dir. Trasporti*, 2005, pag. 1075 ss.

G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. internazionale*, 2009, 02, pag. 443.

S. DORIGO, *Quale responsabilità per il caso Lockerbie?*, in *Riv. Dir. Internazionale*, 2003, pag. 1102 ss.

V. EBOLI, *La legislazione antiterrorismo britannica*, in *Giur. It.*, 2005, pag. 12.

A. FACCO, *Questioni controverse in tema di responsabilità delle imprese di gestione aeroportuale*, in *Resp. Civ. prev.*, 2006, n. 10 pag. 1627 ss.

B. FRANCHI, *Le inchieste sui sinistri della navigazione aerea*, in *Dir. Marittimo*, 1998, pag. 219 – 227.

B. FRANCHI, *L'attività di prevenzione nel diritto aeronautico: profili normativi e problematiche giuridiche*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2009, 06, pag. 1231.

J. L. GERAGHTY, *To sue or no to sue: a look at the legal landscape for victims of September 11*, in *Air & Space Law*, 2002, vol. XXVII/6, pag. 363 - 376.

G. GLIATTA, *Controlli da parte degli USA sui passeggeri e opposizione dell'Unione Europea*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2006/4, pag. 8 - 12.

M. GRIGOLI, *Profili innovativi nell'ambito portuale e aeroportuale*, in *Giustizia Civ.*, 2008, II, pag. 341 - 351.

J. HONG, *Liability of Aviation Security Service Providers and responsbaility of States*, in *Air & Space Law*, 2010, pag. 9.

L. S. KREINDLER, *The terrorist attacks of 11 Semptember 2001. Legal Liability Issues confronting claimants - The Congressional Response- Salvation or Frustration?*, in *Air & Space Law*, 2002, vol. XXVII/6, pag. 377 - 385.

L. A. LANZALONE, *L'orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore dei servizi aeroportuali: analisi di due leading case*, nota a AGCM 17 marzo 1993, n. 1017 e 17 novembre 1993, n. 1587, in *Dir. Marittimo*, 1995, pag. 467 - 503.

F. LEONARDO, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen.e processo*, 2005, 10, pag. 1204.

G. LOBIANCO, *Il dilemma privacy-security nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 511 ss.

G. LOBIANCO, *Vibrazioni tra privacy e sicurezza*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 542 ss.

R. LOBIANCO, *Convegno "Il nuovo sistema aeroportuale dopo la riforma: profili multidisciplinari"* - Modena 15-16

giugno 2007, in *Dir. Trasporti*, 2007, pag. 589 ss.

R. LOBIANCO, *Convegno “La sicurezza del volo nell’ordinamento interno e in quello internazionale” - Modena 28-29 giugno 2002*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 251 - 259.

M. G. LOSANO, *La “giuscibernetica” dopo quattro decenni*, in *Dir. Informatica*, 2005, 4-5, pag. 727.

A. LUCA, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggiuntivi in ambito aeroportuale*, nota a Cons. Stato, Sez. VI, 19 maggio 2000, n. 2876, in *Dir. Trasporti*, 2001, pag. 121 - 129.

D. MAFFEI, *“Legislazione dell’emergenza:” e tutela dei dati personali dei passeggeri: il conflitto Europa-USA*, in *Il Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2006/3, pag. 761 - 792.

F. MANCINI, *Controlli Pubblici sui vettori stranieri esercenti voli non di linea*, nota a Tribunale di Verona, Sez. Penale, 19 febbraio 2000, in *Dir. Trasporti*, 2000, pag. 919 ss.

M. MANENTI, *Disastro di Ustica: configurabile l’illecito omissivo a carico dei Ministri tenuti a garantire la sicurezza dei cieli*, in *Danno e resp.*, 2009, 10, pag. 959 ss.

A. MANTELERO, *Privacy*, in *Contratto e Impresa*, 2008/3, pag. 757 - 779.

G. MARCHIAFAVA, *Ancora in tema di servizi di sicurezza aggiuntivi*, in *Dir. Trasporti*, 2004, pag. 179 ss.

C. MARCOLUNGO, *Security and predictability nel sistema del commercio mondiale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2004, pag. 277 ss.

R. D. MARGO, *11 September 2001 – An aviation Insurance Perspective*, in *Air & Space Law*, 2002, vol. XXVII/6, pag. 386 - 397.

A. MASUTTI – S. CECCARELLI, *La Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi a seguito di atti di interferenze illecite e la Convenzione sulla compensazione per danni causati da aeromobili a terzi*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 3, 2009, pag. 1 ss.

F. PELLEGRINO, *Sull'applicabilità dell'Annesso 13 ICAO nell'Ordinamento italiano*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 805 ss.

P. NIKOLAI EHLERS, *Lake Constance Mid-Air Collision: Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany*, in *Air & Space Law*, 2007, vol. XXXII/1, pag. 75 -79.

F. Oliva, *Sicurezza della navigazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990.

A. PALMIERI - R. PARDOLESI, *Il codice in materia di protezione dei dati personali e l'intangibilità della "privacy" comunitaria*, in *Foro it.*, 2004, IV, pag. 57 ss.

E. PEDILARCO, *Protezione dei dati personali: la Corte di Giustizia annulla l'accordo Unione europea-Stati Uniti sul trasferimento dei dati dei passeggeri aerei*, in *Diritto*

pubblico comparato ed europeo, 2006, pag. 1225.

S. PIAZZA, *La tutela della privacy del passeggero di aeromobile*, in *Dir. Turismo*, 2003, pag. 332 ss.

E. POTENZI, *Convegno: "La sicurezza negli aeroporti: problematiche giuridiche ed interdisciplinari"* - Milano, 22 aprile 2004, in *Dir. Trasporti*, 2004, pag. 967 ss.

F. ROSSI DAL POZZO, *I diritti fondamentali dei cittadini comunitari nei servizi di trasporto aereo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, pag. 509 - 541.

E. G. ROSAFIO, *In tema di ammissibilità di azioni risarcitorie da parte del passeggero al di fuori della Convenzione di Varsavia*, nota a Supreme Court of the United States 12 gennaio 1999, in *Dir. Trasporti*, 2000, pag. 205.

E. ROSAFIO, *Sui poteri del direttore di aeroporto, degli addetti al traffico aereo e del gestore aeroportuale nei confronti di un aeromobile straniero*, nota a Cass. Pen., Sez. IV, 14 febbraio 2003, n. 1353, in *Dir. mar.*, 2004, pag. 151 - 168 .

F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuale nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. Trasporti*, 2003, pag. 515 ss.

G. SALVINI, *L'Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche e inchieste penali*, in *Il Foro Ambrosiano*, 2001, pag. 413 - 418.

M. STUCCHI, *Il riparto di competenze in materia di security negli aeroporti*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2008.

B. E. YOUNG, *Responsability and Liability for unlawful Interference in International Civil Aviation*, in *Air & Space Law*, 2003, vol. XXVIII/1-1, pag. 1 - 81.

S. VERNIZZI, *Brevi note sul nuovo assetto delle assicurazioni aeronautiche a seguito dei decreti legislativi nn. 96/2005 e 151/2006*, in *Resp. civ. e prev.*, 2006, 11, pag. 1946.

J. A. E. VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges?*, in *Riv. it. dir. e proc. Pen.*, 2005, 2, pag. 739.

P. VIGLIETTA – E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, in *Dir. Trasporti*, 2005, pag. 117 - 139.

MONOGRAFIE, MANUALI E OPERE COLLETTIVE

AA.VV. - L. TULLIO (a cura di), *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico*, Jovene, Napoli, 2009.

S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Giuffrè Milano, 2001.

G. CAMARDA - M. COTTONE - M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti, Problematiche giuridiche ed*

interdisciplinari - Atti del Convegno Milano, 22 aprile 2004, Giuffrè Editore, 2005.

G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzatorie nel diritto della navigazione*, Giappichelli Editore, Torino, 1988.

M. COMENALE PINTO - F. MORANDI - L. MASALA (a cura di), *Le gestioni Aeroportuali, privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè, Milano, 2005.

A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, Giuffrè, Milano, 2008.

R. LOBIANCO, *Compendio di Diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009.

A. MASUTTI, *Il Diritto aeronautico, lezioni, casi, materiali*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, in P. CENDON (a cura di), *Trattati*, Giuffrè, Milano, 2006.

F. ROSSI DAL POZZO, *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2008.