

OPINIONI A CONFRONTO

proposte dal Com.te Renzo Dentesano

[Anche per questo articolo vale la considerazione degli autori del sito posta a conclusione del Commento alla Relazione Riggio su questa stessa edizione]

Dalla relazione della Commissione Riggio per il Ministro Lunardi (sezione B) trascriviamo testualmente:

«La Commissione ritiene che occorra ridefinire le modalità delle concessioni aeroportuali, attribuendo alle società concessionarie, anche nell'ambito del processo di privatizzazione delle stesse, un reale potere di indirizzo e di gestione attraverso l'attribuzione di quelle funzioni di coordinamento totale che in altri ordinamenti europei hanno condotto alla formazione di Airport Authorities.

Con la circolare n.13775AC (G.U. del 29.10.98), il Ministro dei Trasporti ha definito lo schema del "disciplinare tipo" per l'affidamento della gestione totale aeroportuale alle società richiedenti.

*All'ENAC e in particolare al Direttore d'aeroporto, qualificato come organo periferico dell'Ente, ma dotato, sulla base dei principi contenuti nel Codice della Navigazione, di autonomi poteri, rimane affidato il compito di emanare le generali direttive di coordinamento, al fine di garantire la sicurezza, in ordine ai compiti affidati in esclusiva alla società di gestione aeroportuale. Si richiama al riguardo la relazione **[chi l'ha vista? – N.d.R.]** elaborata dalla Commissione per la riforma del Codice della Navigazione, che ha evidenziato la necessità di una ridefinizione dei compiti e dei poteri del Direttore d'aeroporto, anche in riferimento al suo attuale inquadramento nella struttura organizzativa dell'ENAC. Al Direttore d'aeroporto, dopo il trasferimento alle società di gestione in regime di concessione totale delle scelte tecnico-operative ed economico-commerciali, dev'essere riconosciuto il potere di attivare, come responsabile del procedimento **[?]**, le procedure sanzionatorie, anche in relazione ai suoi poteri di vigilanza in ordine agli obblighi del concessionario.*

La Commissione richiama infine l'attenzione sulla necessità di concludere i lavori della Commissione di studio per l'elaborazione delle modifiche per la parte aeronautica del Codice della Navigazione, istituita con D.M. 118/T del 19 novembre 1998 e successive reiterazioni, anche alla luce delle considerazioni svolte nel presente documento.»

Ma come? Non s'era detto più sopra che la Commissione, istituita per la riforma del Codice, aveva elaborato la sua relazione sulla riforma del Codice della Navigazione – parte aerea - ?

In mancanza dunque di questa relazione della Commissione per la riforma del Codice della Navigazione, siamo andati a ripescare un articolo comparso sul numero di dicembre 1998 del "Notiziario dell'ANPAC" – Pegaso -, consulente del quale, a tale data, risultava essere il Prof. Bruno Franchi, docente di diritto aeronautico all'Università di Modena ed autore della relazione "Il direttore di aeroporto e l'impresa aeroportuale: sovrapposizione o separazione dei ruoli?", tenutasi a Trieste al convegno "Il nuovo assetto organizzativo dell'aeroporto".

Dall'estratto dell'articolo del Prof. Franchi, dal 29 novembre 1999 insediato quale Presidente dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo – ANSV –, riproduciamo dalla citata rivista alcuni passi in grado di illustrare il parere tecnico-giuridico di uno dei membri più importanti della Commissione ministeriale di studio per la riforma del Codice, in merito all'argomento: "Direttore di aeroporto: che farne?"

«L'argomento è di estrema attualità: nel momento in cui si sta lavorando per riformare il Codice della Navigazione (parte aerea) si pone l'interrogativo se mantenere l'attuale figura del direttore di aeroporto o se farla scomparire. A questo proposito può essere interessante fare un confronto con la realtà straniera: la situazione in Francia, Svizzera, Gran Bretagna. La realtà italiana e le prospettive di trasformazione.

Tra i direttori di aeroporto e i gestori aeroportuali, al di là dei rapporti formali di buon vicinato [?], non sempre intercorre un rapporto del tutto sereno, perché entrambi ritengono di essere il principale punto di riferimento della vita aeroportuale: i direttori di aeroporto in quanto diretti rappresentanti dello Stato, i gestori aeroportuali in quanto detentori del potere economico e dell'effettivo controllo operativo.

Alla luce di questa premessa, l'unico modo per mantenersi imparziali tra le due parti consiste nell'analizzare nella maniera più obiettiva possibile l'attuale contesto normativo, fornendo, una volta delineato il quadro di riferimento, alcuni spunti di riflessione per la riforma delle articolazioni territoriali dell'aviazione civile (peraltro previste dall'art.13 del decreto legislativo 250/1997 **[istitutivo dell'ENAC]**), con l'obiettivo di salvaguardare le esigenze operative [?] e commerciali dell'impresa aeroportuale, senza però mortificare il ruolo dei direttori di aeroporto, cui va il generale riconoscimento di avere assicurato sino ad oggi la regolarità delle operazioni aeree in un contesto normativo decisamente nebuloso, aggravato peraltro dalla carenza, per non dire dall'assenza, di precise linee guida emanate dall'autorità competente.

La realtà straniera.

Ragioni di spazio ci impongono di focalizzare, peraltro in maniera estremamente sintetica, l'attenzione su tre casi più significativi: quello francese (abbastanza simile al nostro), quello svizzero (in posizione intermedia) e quello britannico (molto dissimile).

Francia. Negli aeroporti civili esiste una figura analoga al nostro direttore di aeroporto. Si tratta del directeur d'aéroport o d'aérodrome, che rappresenta lo Stato e dipende dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile. I suoi compiti sono sostanzialmente simili a quelli del nostro direttore di aeroporto, con la differenza che non è né ufficiale di polizia giudiziaria, né ufficiale di stato civile.

Al di là di una generica competenza su tutte le attività aeree che si svolgono nell'ambito del relativo aeroporto, tale soggetto ha tre tipi di funzioni principali:

- 1) verificare che il gestore dell'aeroporto rispetti le condizioni previste dalla concessione rilasciata dallo Stato e assicuri la regolarità delle operazioni aeree;
- 2) fissare le norme in materia di security, la cui applicazione è però demandata alle forze di polizia;
- 3) verificare con controlli a campione effettuati in rampa da appositi controllori alle sue dipendenze, l'efficienza tecnico-operativa degli aeromobili, con possibilità di impedirne la partenza qualora non sussistano le condizioni di sicurezza.

Svizzera. Rappresenta il caso più interessante. In Svizzera gli aeroporti sono gestiti da entità private o da autorità locali o regionali.

In tale contesto non esiste alcuna norma che preveda la presenza negli aeroporti di un soggetto pubblico in rappresentanza dello Stato **[ma si tenga presente lo stato organizzativo cantonale della Federazione elvetica – N.d.R.]**, analogo al nostro direttore di aeroporto.

Ciò nondimeno esiste un soggetto privato, chiamato capo d'aerodromo, dipendente dal gestore aeroportuale, che svolge su incarico dell'Ufficio Federale dell'Aviazione Civile una serie di compiti ben precisi in materia di organizzazione tecnica, amministrativa ed operativa dello scalo. Egli ... "sorveglia l'osservanza delle prescrizioni generali del diritto aeronautico, ...del regolamento d'esercizio, nonché delle istruzioni emanate dall'Ufficio federale", comunicando allo stesso Ufficio federale le infrazioni rilevate alle prescrizioni.

Ha inoltre facoltà di controllare le licenze degli equipaggi e i documenti di bordo degli aeromobili, con il potere di impedire il decollo degli aeromobili.

Qualora esista indizio che un membro di equipaggio sia in stato di ebbrezza o sotto l'influenza di narcotici o sostanze psicotrope, può adottare, previa richiesta di intervento della polizia locale, tutte le misure necessarie al riguardo, ivi compresa l'analisi del sangue.

Ha infine competenze in materia di inchieste sui sinistri della navigazione aerea; in particolare ha l'obbligo di segnalazione tempestiva all'Ufficio di inchiesta sugli infortuni e incidenti aeronautici di eventuali sinistri di cui sia venuto a conoscenza.

Gran Bretagna. Rappresenta il caso meno simile a quello italiano, perché non prevede una figura simile al nostro direttore di aeroporto. In Gran Bretagna, ogni aeroporto aperto al traffico commerciale deve essere in possesso di un apposita licenza d'aerodromo (aerodrome licence) rilasciata dalla Civil Aviation Authority, che sostanzialmente attesta l'idoneità dello scalo all'esercizio in sicurezza delle operazioni aeree. Il gestore di questa licenza deve avere nel proprio staff un "airport director", il quale ha la responsabilità di assicurare l'osservanza delle condizioni di esercizio relative alla sicurezza delle operazioni, imposte dalla CAA in sede di rilascio della licenza. L'airport director non può essere considerato né un rappresentante della CAA né tanto meno dello Stato. Il suo unico compito infatti è quello di assicurare che l'aeroporto sia agibile in piena sicurezza.

Di conseguenza non ha alcun obbligo di controllare le licenze del personale aeronautico, né quello di controllare i documenti di bordo degli aeromobili. Ciò nondimeno può essere autorizzato dalla CAA ad impedire la partenza di un aeromobile che nella sua valutazione (!) appaia non sicuro.

Specifiche competenze in materia di sicurezza del volo sono demandate a due specifiche categorie di dipendenti della CAA, presenti in tutti gli aeroporti commerciali britannici:

- 1) i Flight Operation Inspectors, che possono fare controlli in rampa per verificare la validità delle licenze del personale navigante o l'efficienza degli equipaggiamenti di volo, e
- 2) gli Aircraft Surveyors, che hanno compiti di controllo esclusivamente tecnico.

In sostanza, il quadro normativo europeo relativo all'organizzazione periferica dell'Aviazione Civile è alquanto eterogeneo. Fermo restando che in nessuno dei Paesi più importanti esiste una figura perfettamente identica al nostro direttore di aeroporto, possiamo, in sede riassuntiva, individuare tre forme organizzative (periferiche):

- a) quella che vede presente negli aeroporti un soggetto pubblico, posto alle dipendenze dello Stato, con competenze in materia di sicurezza del volo e di vigilanza sull'operato delle varie componenti aeroportuali, gestore aeroportuale in testa;
- b) quella che vede presente negli aeroporti un soggetto privato incaricato dall'Autorità statale dell'esercizio di pubbliche funzioni, di tipo amministrativo ed

operativo [ma sottoposto alla sorveglianza dell'Ufficio Federale dell'Aviazione Civile – N.d.R.]

c) quella che prescinde dalla presenza di un unico soggetto diretta emanazione dello Stato paragonabile al nostro direttore di aeroporto, ma vede presenti più soggetti [dipendenti dalla CAA – N.d.R.], con funzioni ben precise di tipo prevalentemente ispettivo.

La realtà italiana.

Ci asterremo dal ricordare, in quanto noti, quali siano gli attuali compiti del direttore di aeroporto e del gestore aeroportuale. Ci limiteremo pertanto ad individuare, alla luce dell'ordinamento vigente, i principali punti di attrito esistenti tra i due soggetti in questione, soprattutto negli aeroporti a gestione parziale:

- a) la gestione delle infrastrutture, ... omissis;
- b) la gestione dei piazzali aeromobili, intesa come assegnazione delle piazzole di parcheggio, ... omissis;
- c) la gestione dei flussi di traffico passeggeri all'interno delle aerostazioni;
- d) il rilascio delle subconcessioni ... omissis;
- e) la gestione dei dirottamenti, ovvero fissazione dei criteri di accettazione del traffico dirottato da altro scalo ... omissis;
- f) i piani di sviluppo aeroportuale ... omissis.

In sostanza, i punti di attrito sorgono abitualmente là dove gli interessi di carattere economico del gestore aeroportuale entrano in collisione con quelli di carattere generale di cui si fa portavoce il direttore di aeroporto.

Molti di questi punti di attrito tuttavia sono destinati probabilmente a scomparire con la piena applicazione della nuova normativa in materia di gestioni aeroportuali totali (rappresentata dal D.M. 521/1997 [ovvero **Regolamento ministeriale di attuazione dell'art.13 della Legge n.537/1993! – N.d.R.**] e dal nuovo schema di convenzione tipo per l'affidamento delle gestioni totali), che finisce per attribuire al gestore aeroportuale una competenza pressoché esclusiva in specifici settori.

A questo punto c'è da chiedersi, alla luce del nuovo ordinamento aeroportuale, quale possa essere, in futuro, il ruolo del direttore di aeroporto, sempre che ci sia la volontà di conservare, come noi auspichiamo [!!!] questa figura, sia pure con competenze rivisitate.

Premesso che la nuova normativa aeroportuale non va assolutamente a modificare le anacronistiche [tali per l'Autore - N.d.R.] competenze attribuite dal Codice della Navigazione al direttore di aeroporto in materia di controlli dell'aeromobile prima della partenza, né quelle in materia di coordinamento delle varie realtà aeroportuali, per cercare di capire quale possa essere il nuovo ruolo del direttore di aeroporto - secondo la tesi di una netta separazione dei ruoli - è necessario soffermarsi sull'art. 11 del D.M. 521/1997 nonché sul nuovo schema di convenzione tipo [ideata a posteriori dall'ENAC – N.d.R.].

In particolare, l'art. 11 prevede che il Ministero dei Trasporti vigili "sull'attività delle società affidatarie delle gestioni aeroportuali, verificando che essa [attività] si svolga nel rispetto della disciplina stabilita dal regolamento, dalla convenzione e dal contratto di programma, con particolare attenzione al rispetto dei principi di sicurezza, efficienza ed efficacia, alla imparziale erogazione dei servizi, alla continuità, alla regolarità, alla integrazione modale".

Lo stesso articolo prevede altresì che "per il corretto adempimento dei compiti di vigilanza, per il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità" il Ministro dei Trasporti e quello del Tesoro [!?] nominino a testa un sindaco in ciascuna società di gestione aeroportuale [come se i compiti di vigilanza

sull'efficienza e sull'efficacia dei servizi prestati si potesse esercitare una vigilanza teorica dal tavolo di in consiglio di amministrazione! – N.d.R.].

Orbene – [nota l'Autore – N.d.R.] – al di là del fatto che la terminologia usata in questo articolo è così generica da suscitare seri problemi di carattere interpretativo a livello di applicazione pratica (cosa significano i termini "sicurezza", "efficacia", "integrazione modale"), c'è da chiedersi, visto che la vigilanza sul rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità è demandata ai sindaci di nomina ministeriale, chi debba vigilare, per conto del Ministro dei Trasporti, sull'osservanza dei principi di sicurezza, sulla imparziale erogazione dei servizi, sulla continuità, sulla regolarità e sulla integrazione modale?

*Pensiamo, l'attuale direttore di aeroporto, senza peraltro escludere, vista la sua esperienza operativa, che la sua vigilanza possa estendersi anche all'osservanza dei principi di efficienza, di concerto, in questo caso, con i citati sindaci **[non certo presenti in aeroporto, aggiungiamo noi – N.d.R.].***

*Di competenza del direttore, in quanto rappresentante del Ministro dei Trasporti, riteniamo, anche la contestazione degli addebiti al gestore aeroportuale nel caso di violazione degli obblighi specifici previsti da disposizioni di Legge o dalla convenzione, così come previsto dall'art. 12 del citato Decreto **[senza dimenticare le competenze attribuite al direttore dal vigente Codice, aggiungiamo noi – N.d.R.].***

*Altre competenze sono rintracciabili nella convenzione tipo, dove all'ENAC (e quindi, a nostro avviso, al direttore di aeroporto) vengono attribuite specifiche funzioni; ad esempio, in materia di rispetto dei principi di cui alla Direttiva comunitaria 96/67 **[accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità –N.d.R.], di coordinamento delle varie amministrazioni ed enti presenti in aeroporto, di vigilanza sulla compatibilità dell'attività aerea pianificata con i livelli di effettiva ricettività aeroportuale, di rispetto degli obblighi assicurativi posti a carico del gestore. In altri termini, il nuovo contesto normativo non fa che accentuare la necessità della presenza a livello periferico di un soggetto diretta emanazione dell'amministrazione, con compiti di coordinamento e di vigilanza, cioè con quei compiti che sino ad oggi sono stati esercitati proprio dal direttore di aeroporto, che, in tale contesto, vede pertanto valorizzato il suo ruolo di garante della regolarità e della qualità del servizio aeroportuale, anche se, ci pare, con scarsi poteri reali di intervento, ben più pregnanti della semplice possibilità di contestare gli addebiti nel caso di inosservanza delle disposizioni normative o della convenzione.***

*Resta l'annoso problema delle attuali competenze attribuite dal Codice della Navigazione al direttore di aeroporto in ordine ai controlli degli aeromobili prima della partenza. Si tratta, come già detto, di controlli ormai anacronistici **[su questo concetto ci permettiamo di dissentire dall'opinione dell'Autore per le motivazioni che addurremo in sede di commento a queste "Opinioni a confronto" – N.d.R.], non soltanto irrealizzabili sotto il profilo operativo per l'aumentata mole del traffico aereo, ma anche in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di Chicago (art. 22) in materia di misure atte a facilitare la navigazione aerea **[ed anche su questa affermazione ci permettiamo di far osservare che ciò non impedisce né a Svizzera né a Gran Bretagna di esercitare i loro controlli sugli aeromobili e sugli equipaggi in sede aeroportuale, come accertato dall'Autore – N.d.R.].*****

*Riteniamo pertanto che tali competenze, in sede di riforma del Codice della Navigazione, vadano abrogate in virtù del principio, internazionalmente riconosciuto, che l'unico soggetto responsabile dell'efficienza operativa dell'aeromobile, in quanto in possesso delle adeguate conoscenze tecnico-operative, è il suo comandante **[eppure le realtà operative aeroportuali adottate in Svizzera e Gran Bretagna, seppure con figure diverse dal direttore di aeroporto, ci dicono il contrario, come ha accertato l'Autore – N.d.R.].** Soluzioni diverse dall'abrogazione*

delle disposizioni relative a queste competenze altro non farebbero che continuare ad esporre i direttori di aeroporto ad una responsabilità impropria, che non trova alcun riscontro nei Paesi aeronauticamente più avanzati.»

Fin qui il parere espresso a novembre del 1998 dal Prof. Franchi, parere che non abbiamo motivo di ritenere che sia mutato ai nostri giorni, pur non potendo sapere quanto poi abbia detto, fatto ed ottenuto nella sua qualità di membro di quella famosa **Commissione per la riforma del Codice prevista dall'art.13 del Decreto Legislativo n.250/1997**, il quale peraltro prevedeva anche che la stessa Commissione provvedesse al recepimento della normativa tecnica dell'ICAO (leggi: recepimento degli Allegati tecnici alla Convenzione).

Commento

Sulle deduzioni che il Prof. Franchi trae nel suo intervento, sulla base delle informazioni raccolte all'estero per confrontarle con la realtà italiana, si può essere o meno d'accordo, ma prima di presentare le nostre conclusioni è indispensabile prospettare alcune considerazioni fondamentali per la materia in discussione. Queste considerazioni, fatte a corollario della constatazione che il vigente **Codice della Navigazione**, in relazione alla figura, ai compiti ed alle funzioni del direttore di aeroporto, stabilisce quanto riconosciuto nel testo del Prof. Franchi e molto altro di più, sono quelle che vanno puntualizzate facendo riferimento alle norme ICAO, e cioè:

1)- Norme ICAO: anche se non formalmente recepite a causa dell'ignavia di tutti i Ministri dei Trasporti succedutisi nella carica negli ultimi cinquant'anni di storia patria, esse costituiscono un obbligo per lo Stato italiano in quanto contraente della Convenzione di Chicago ed in quanto l'Italia è ancora membro del Consiglio dell'ICAO. Ma a parte ciò bisogna rendersi conto che il vero problema generale che affligge l'Aviazione Civile italiana è dovuto al mancato adeguamento della nostra normativa tecnico-giuridica aeronautica nazionale alla normativa dell'ICAO, da recepire nella sua sostanza e non a parole o a belle intenzioni. **Ciò in quanto la normativa prodotta dall'ICAO viene continuamente aggiornata ed attualizzata attraverso gli emendamenti frequentemente apportati ai testi dei propri Allegati tecnici, in modo da essere sempre praticamente attuale.**

2)- Convenzione di Chicago: non è vero (per chi sappia leggerlo) che l'art. 22 della Convenzione proibisca o renda irrealizzabili i controlli degli aeromobili e del personale navigante prima della partenza, come anche le citate norme svizzere e britanniche in vigore stanno a testimoniare. Infatti l'art.22 rammenta che: *«Ogni Stato contraente conviene di adottare, mediante speciali regolamenti od in altro modo, tutte le misure possibili atte ad assicurare ed accelerare la navigazione aerea fra i territori degli Stati contraenti, e ad evitare agli aeromobili, agli equipaggi, ai passeggeri ed alla merce ritardi non indispensabili, specialmente nell'applicazione delle leggi relative all'immigrazione, alla quarantena, alla dogana ed all'uscita»*, ma nulla di quanto riportato riguarda l'applicazione e la sorveglianza in merito alle norme riguardanti la sicurezza delle operazioni! Ed in ogni caso l'applicazione di eventuali ispezioni pre-volo è soltanto questione di organizzazione, di metodi e di strumenti di verifica adatti e moderni!

Del resto, anche l'art.16 della Convenzione (non citato dal Prof. Franchi), che di seguito riproduciamo a riprova, afferma il diritto per lo Stato contraente di ispezionare aeromobili, certificati e documenti e se un ritardo dovesse avvenire a causa di ciò, dovrà trovare opportuna giustificazione da parte di chi lo dovesse procurare, ma non per questo tali ispezioni non possono essere condotte da personale esperto, che sia in grado di usufruire di strumenti (anche informatici) moderni ed adeguati. L'art. 16 infatti stabilisce quanto segue:

«Le autorità competenti di ciascuno degli Stati contraenti avranno il diritto di visitare, senza ingiustificati ritardi, gli aeromobili degli altri Stati contraenti all'atterraggio ed alla partenza e di ispezionare i certificati e gli altri documenti prescritti dalla presente Convenzione.»

3)- Ad ulteriore conferma di quanto sopra affermato, si invita a prendere buona nota di quanto prescritto nelle disposizioni contenute nel Documento xxxx dell'ICAO – Manuale delle procedure per le ispezioni agli Operatori – laddove al capitolo 1 è stabilito:

1.1 - Natura delle responsabilità.

1.1.1 – Lo Stato dell'operatore e l'operatore congiuntamente hanno la responsabilità della sicura, regolare ed efficiente condotta delle operazioni di volo internazionali.

1.1.2 – La responsabilità dello Stato contraente è implicita nell'atto della sua accettazione delle Norme uniformi e delle Specificazioni tecniche internazionali (SARPs) sulla sicurezza della navigazione aerea, alla quale si riferisce l'art. 37 della Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale.

E l'art.37 della Convenzione indica che gli standards internazionali e le specificazioni tecniche e relative procedure si riferiscono:

- a- ai sistemi di comunicazione ed all'assistenza alla navigazione aerea;*
- b- alle caratteristiche degli aeroporti;*
- c- alle regole dell'aria ed ai sistemi pratici di controllo sul traffico aereo;*
- d- alle licenze del personale;*
- e- alla navigabilità degli aeromobili;*
- f- ... ommissis;*
- g- ... ommissis;*
- h- ai libri di bordo;*
- i- ... ommissis;*
- j- ... ommissis;*
- k- agli aeromobili in pericolo ed alle inchieste sugli incidenti*

ed inoltre a tutte quelle altre materie, connesse con la sicurezza, la regolarità e l'efficienza della navigazione aerea, che si dimostrino di volta in volta opportune.

Di stretta conseguenza a quanto sopra, il Manuale della sorveglianza sulla sicurezza – al capitolo 2 – «Sorveglianza sulla sicurezza: un obbligo» – dopo la definizione del concetto di sorveglianza sulla sicurezza, concetto dettato direttamente dal **President of the Council dell'ICAO, Dr. Assaid Kotaite** al punto 2.1, che, tra l'altro, afferma *«La normativa in merito alla sicurezza operativa (safety) ed all'ordine pubblico (security) è, in base alla Convenzione di Chicago, responsabilità di ciascun singolo Stato»*, al successivo punto 2.1.1 specifica:

«La sorveglianza sulla sicurezza è definibile come la funzione per mezzo della quale gli Stati membri assicurano l'effettiva applicazione delle Norme uniformi delle Specificazioni tecniche (SARPs) relative alla sicurezza e dei relativi documenti dell'ICAO. La sorveglianza sulla sicurezza deve inoltre provvedere affinché l'Aviazione Civile nazionale garantisca un livello di sicurezza uguale o superiore a quello stabilito dalle SARPs. Pertanto, la responsabilità di ciascun singolo Stato contraente in capo alla sicurezza è il fondamento sul quale è costruita la sicurezza globale delle operazioni degli aeromobili civili. La carenza di adeguata sorveglianza sulla sicurezza da parte di uno Stato contraente costituisce una minaccia per la salute delle operazioni internazionali degli aeromobili civili.»

4)- Obblighi nazionali. Anche qualora tutto quanto sopra riportato in merito agli obblighi internazionali non bastasse, bisogna allora richiamare l'attenzione dei responsabili dell'Aviazione Civile nazionale (Ministro in testa) sulle conseguenze

penali ad essi imputabili nel caso in cui persistessero a non ottemperare a quanto stabilito in sede internazionale e nazionale in tema di *“obblighi di garanzia”*.

In materia, sarà dunque opportuno rammentare a chi lo avesse già scordato che, in tema di *“obblighi di garanzia”* (oppure, in altre parole, in termini di doveri di vigilanza) verso la *sicurezza del volo* in generale ed in particolare di quella dei trasportati, esiste la **sentenza della Corte d'Appello di Venezia** in merito al **disastro avvenuto sull'aeroporto di Verona il 15 dicembre 1995**. La sentenza della Corte d'Appello di Venezia, emessa il 9 luglio 2001, pur riconoscendo *«la responsabilità di gran lunga prioritaria dell'incidente al comandante dell'aeromobile Ivan Vasile Dan Mircea, che ha violato specifici compiti a lui imposti dalla vigente normativa internazionale»* e rimarcando che *«la morte del Mircea chiude comunque ogni ulteriore discorso sulle sue responsabilità»*, ha condannato, in sede penale, altri 3 dei 5 imputati (tra i quali il Direttore di aeroporto), oltre che i responsabili civili nelle vesti del Ministero dei Trasporti - DGAC – e dell'aeroporto di Verona – Villafranca, sulla base del fatto che tali imputati *«avevano piena consapevolezza di ricoprire “posizioni di garanzia” autonome, ma intrecciate tra loro, ... finendo per cooperare fra loro nella causazione dell'evento.»*

In particolare, la sentenza di condanna definisce *«diverse e più gravi le responsabilità del Direttore di aeroporto, primo garante in tale sua veste della sicurezza dei voli»*, mentre *«analoghe, anche se minori, in considerazione dei ridotti poteri in materia, propri del direttore della società di gestione»* sono definite le responsabilità di quest'ultimo. Di conseguenza: *«Per tutti gli imputati, stanti le gravi conseguenze del loro operato, la pena base va disposta in misura superiore al minimo editale.»*

In definitiva, con il precedente esempio ed esclusivamente in relazione alla figura ed ai compiti del direttore di aeroporto, si vuole semplicemente dimostrare che i compiti di vigilanza generica e quelli particolari, spettanti per leggi nazionali ed internazionali vigenti al direttore di aeroporto, in effetti si traducono in precise responsabilità dovute alla rappresentanza dello Stato che tali figure rivestono. Queste responsabilità trovano appunto in tale veste il direttore di aeroporto quale primo garante della sicurezza e su costui ricadono le responsabilità di organizzare le procedure aeroportuali non solo in funzione della speditezza del traffico aereo (come richiede la Convenzione di Chicago), ma anche e soprattutto della sicurezza delle persone – dei piloti, dell'equipaggio, dei passeggeri e delle persone sorvolate – come richiedono l'art. 802 del Codice della Navigazione e le altre norme vigenti.

Del resto, questo indirizzo della giurisprudenza nazionale è confermato anche in sede civile, laddove il **Tribunale Civile di Genova**, dovendo giudicare una causa di risarcimento intentata nel 1989 dalla Compagnia TNT per danni subiti da un suo aereo cargo in decollo notturno dall'aeroporto di Genova per impatto con volatili, nell'ottobre del 2001 ha condannato in solido, oltre che per un 25% ciascuno l'Aeroporto di Genova e l'Autorità portuale di Genova, anche per il 50% della somma totale da risarcire (e son miliardi!) il Ministero dei Trasporti, per la responsabilità avuta nell'evento dannoso sia per le inadempienze dell'Autorità centrale (leggasi D.G.A.C.), sia per le omissioni della dipendenza locale (leggasi Direzione di Circostrizione Aeroportuale). Infatti, ha tenuto a rimarcare il Collegio giudicante del Tribunale di Genova, *«non si tratta certamente di responsabilità paritetica, atteso che le omissioni [che hanno dato origine all'evento – N.d.R.] appaiono tanto più gravi quanto più qualificato appaia l'onere di prevenzione imposto al soggetto dalle regole ICAO, in relazione al concreto ruolo disimpegnato dalle strutture pubbliche delle diverse Amministrazioni interessate alla vicenda ed alla materiale possibilità di attivare le cautele del caso e sorvegliarne la materiale realizzazione.»*

Tutto ciò a dimostrare che anche in campo giuridico e giudiziario nazionale è solennemente e praticamente riconosciuto *il principio che la responsabilità primaria della sicurezza* è quella attribuita alle istituzioni dello Stato e di conseguenza la responsabilità penale è attribuibile alle persone fisiche che rappresentano tali istituzioni o, in subordine, avendo ricevuto parziale delega delle attribuzioni riservate ai poteri dello Stato, a coloro che in tal modo sono ugualmente investiti di "obblighi di garanzia", ma sempre sotto il controllo del rappresentante l'autorità e le responsabilità dello Stato.

Ne consegue che è fuori luogo qualsiasi tesi mirante a sostenere la pretesa cancellabilità delle *responsabilità inerenti le attività ispettive, di indirizzo e di controllo delle Direzioni di Circostrizione Aeroportuale – D.C.A. –* (contemplate dal Codice della Navigazione in ossequio al principio delle "posizioni di garanzia"), per effetto del regime concessorio che si va ad instaurare sugli aeroporti a gestione totale. Tale regime regola appunto gli obblighi del concessionario privato, ma non consente alcuna abrogazione degli articoli del Codice della Navigazione (anche nel rispetto delle norme internazionali), quali quelli dedicati a:

- *l'ordinamento amministrativo della navigazione (artt. 687 e ss.);*
- *l'affidamento al Ministero dei Trasporti di tale amministrazione (art. 687);*
- *l'istituzione della circoscrizione locale di aeroporto con alla testa un direttore (art. 688);*
- *le funzioni di polizia amministrativa esercitate dal direttore su tutti gli aerodromi sotto la sua giurisdizione (art. 718);*
- *i poteri di disciplinare e coordinare i servizi ausiliari al suolo, esercitando anche la vigilanza sui medesimi (art. 725).*

Dal generale assetto delle responsabilità e delle competenze previste dal Codice ne deriva che i rapporti instaurati per via legislativa o attraverso atti amministrativi con i gestori aeroportuali **non elidono né attenuano le responsabilità degli organi locali dell'Amministrazione.**

In conclusione di tutta questa ampia ed articolata analisi è lecito chiedersi perché la relazione della Commissione di studio per la riforma dell'Aviazione Civile abbia appuntato la sua attenzione sulla figura e soprattutto sui poteri affidati dal vigente Codice della Navigazione al direttore di aeroporto se poi, nelle sue conclusioni (almeno nella versione nota perché fatta circolare) ha dichiarato: «*Con il presente documento vengono sottoposte motivate considerazioni e valutazioni [?] in ordine alle riforme normative da realizzare ed ai provvedimenti da emanare. Le scelte finali sulle possibili alternative sono doverosamente rassegnate all'Autorità di Governo anche in ordine ai modi ed ai tempi di realizzazione del proposto assetto. La Commissione richiama infine l'attenzione sulla necessità di concludere i lavori della Commissione di studio per l'elaborazione delle modifiche per la parte aeronautica del Codice della Navigazione, istituita con D.M. 118/T del 19 novembre 1998 e successive reiterazioni, anche alla luce delle considerazioni svolte nel presente documento.*»

Forse, azzardiamo noi, perché non si sentiva molto sicura di poter sostenere quelle proposte avventate che ha saputo partorire!

Roma, 25 febbraio 2002