

Studio giuridico sulla situazione dell'Aviazione Civile nazionale.

A cura del Comandante RENZO DENTESANO.

1. Fonti del Diritto della Navigazione.

Il Codice della Navigazione regola con *norme proprie* l'esercizio della navigazione e più in particolare *il trasporto di persone e di beni per acqua o per aria* ed è caratterizzato da un particolare concorso di elementi *pubblicistici e privatistici*.

L'art. 1 del vigente Codice della Navigazione, approvato con R.D. n. 327 il 30 marzo 1942, recita che «*in materia di navigazione marittima ed aerea, si applicano il presente Codice, la Leggi ed i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi. Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili, si applica il Diritto civile.*»

Da questa enunciazione di principio si deve dedurre *la specialità del diritto della navigazione*, la cui materia è regolamentata appunto in modo precipuo dal Codice stesso e soltanto in via residuale e subordinata dal Codice Civile.

Al tempo della sua emanazione parve una soluzione ottimale quella di unificare in un unico Codice la parte marittima ed aerea, ma a fronte del successivo veloce progresso del mezzo aereo e del trasporto relativo, s'incominciò a constatare che l'aver proceduto alla sistemazione del diritto aeronautico in un'epoca in cui il trasporto aereo non aveva ancora raggiunto uno sviluppo così intenso come quello attuale, avrebbe richiesto degli aggiornamenti che, purtroppo, nel corso degli ultimi cinquant'anni del secolo, sono stati molto rari ed assolutamente non integrati.

Dunque, il *Codice della navigazione* si divide in quattro parti:

- la prima riguarda la navigazione marittima ed interna;
- la seconda riguarda la navigazione aerea ed è suddivisa in quattro libri;
- la terza tratta delle disposizioni penali e disciplinari ed è divisa in due libri;
- la quarta riguarda le disposizioni complementari e transitorie.

Della seconda parte (navigazione aerea), i quattro libri contengono:-

- il primo: l'ordinamento amministrativo della navigazione ed in particolare l'ordinamento e la polizia degli aerodromi e della navigazione, i servizi aerei, ecc.;
- il secondo: tratta dell'aeromobile e delle imprese di navigazione aerea;
- il terzo: comprende le obbligazioni relative all'esercizio della navigazione;
- il quarto: tratta delle disposizioni processuali.

2. Delle Leggi.

In merito alle *Leggi*, v'è subito da precisare che tale termine comprende sia le Leggi approvate dal Parlamento *in senso formale*, sia quelle *in senso sostanziale* emanate dal Governo (Decreti Legge e Decreti Legislativi).

Il **D.P.R.** (Decreto del Presidente della Repubblica è un *atto proprio* del Presidente in carica, che acquista particolare *rilevanza* giuridica quando è il Decreto con il quale si *promulgano le Leggi approvate dal Parlamento*.

Vi sono poi particolari **atti** emanati da un Ministro pro-tempore per regolare una determinata materia nel campo di sua competenza, che sono i **Decreti Ministeriali**.

Le **Convenzioni internazionali** rientrano tra le Leggi della Repubblica soltanto quando siano state *recepite* nel nostro *ordinamento* mediante una Legge. Vale qui la pena di ricordare che per *ordinamento giuridico* s'intende quel complesso organico di *norme*, tra loro intimamente connesse, che regola l'organizzazione dello

Stato ed i *rapporti giuridici* della comunità a cui si riferisce (ordinamento della Repubblica, ordinamento amministrativo dello Stato, ordinamento giudiziario, ecc.).

Tra le *Convenzioni internazionali* sottoscritte dallo Stato italiano assume particolare importanza, per il Diritto della Navigazione aerea e per il trasporto aereo, **la Convenzione di Chicago**, stipulata il 7 dicembre 1944, che è stata resa esecutiva in Italia con Il D. Lgs. n.616 del 6 marzo 1948, a sua volta ratificato con Legge n. 561 del 17 aprile 1956.

Questa *Convenzione* è composta di *un preambolo* e di *quattro parti*.

Nel preambolo sono elencati gli elevati motivi che hanno indotto gli Stati contraenti a stipulare la Convenzione medesima, rilevando che lo sviluppo dell'Aviazione Civile Internazionale può contribuire in maniera notevole a far nascere e mantenere l'amicizia e la comprensione fra i popoli della terra.

Delle quattro parti, la *prima* riguarda la navigazione aerea, la *seconda* l'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale (*O.A.C.I.* o *I.C.A.O.*, l'acronimo inglese), la *terza* i trasporti aerei internazionali e la *quarta* le disposizioni finali.

I **Regolamenti** hanno la funzione di integrare le Leggi e di facilitarne l'applicazione (ed in tal caso sono denominati regolamenti attuativi).

In particolare il *Regolamento per la Navigazione Aerea* purtroppo è stato emanato con R.D. n. 356 del 11 gennaio 1925, cioè prima della Parte aerea del relativo Codice e poi mai più aggiornato. Da qui l'insorgere di tesi contrastanti sulla sua permanenza o meno in validità giuridica, a seguito del disposto degli artt. 1328 e 1329 del Codice.

E proprio questo del mancato aggiornamento del Regolamento applicativo, unitamente al carente aggiornamento del Codice della Navigazione, che hanno determinato l'involuzione di quello che doveva essere un *ordinamento* ben preciso in un «*non-sistema*».

Le **norme corporative** (abolite) sono state sostituite dalle **norme collettive** instaurate dai contratti collettivi di lavoro.

Le **Circolari** non sono una fonte di Diritto ed hanno una efficacia puramente esplicativa interna all'Amministrazione, consistendo in istruzioni emanate da una autorità amministrativa superiore ad una autorità amministrativa inferiore. Le Circolari sono dirette ad Organi dello Stato e non ai privati e quindi vincolano soltanto i primi e mai i secondi.

Infine, tra le fonti del Diritto, vanno menzionati anche gli **Atti normativi della Unione Europea**, in considerazione degli effetti *diretti* (*Regolamenti* e *Decisioni*) o *indiretti* (*Direttive*), ossia atti che richiedono recepimento nel nostro ordinamento, come del resto in tutti gli altri Stati comunitari.

Dunque, a governare *tutta la materia aeronautica* in Italia esistono due fonti di Diritto, ovvero di **normazione tecnico-giuridica**, e cioè, alla prima specie appartengono il *Codice della Navigazione – Parte Aerea* - e le *Leggi di recepimento* oppure quelle di *emanazione governativa o parlamentare*, mentre alla seconda specie appartengono le *norme internazionali contenute in trattati o convenzioni*, quando recepiti nell'ordinamento interno.

Per quanto attiene la *Convenzione di Chicago*, v'è da rilevare che inizialmente essa adottò 15 *Allegati tecnici*, più diffusamente denominati **Annessi**. Ai giorni nostri gli *Annessi tecnici* sono 18 e ciascuna materia aeronautica trattata in essi trova una sua *normazione regolamentare ed esplicativa* nei **Documenti (Doc)** dell'O.A.C.I.

I contenuti di *Annessi e Documenti* vengono proposti e raccomandati per l'adozione dalla Commissione per la Navigazione Aerea, presentati ed emessi dal Consiglio, approvati dall'Assemblea generale e ratificati dai singoli Stati contraenti.

Per quanto attiene l'Italia, abbiamo già detto quando la Convenzione di Chicago è stata resa esecutiva e ratificata, ma ... in Italia c'è sempre un ... ma!

Purtroppo il *recepimento degli Annessi* è avvenuto soltanto per quanto riguarda *i principi* in essi contenuti con il D.P.R. n. 461 del 4 luglio 1985, mentre che per *il recepimento formale del loro intero contenuto normativo* essi attendono *l'emanazione di appositi Decreti Ministeriali*, riguardo alle conseguenti disposizioni tecniche attuative. Con il D.P.R. n. 566 del 18 novembre 1988 è stato recepito formalmente in lingua italiana (come legge vuole) e con quattro *differenze* rispetto al testo I.C.A.O., soltanto l'Annesso 1 – Licenze del Personale – del resto anch'esso superato o forse soltanto integrato per quanto riguarda il personale di volo dalle *norme JAR-FCL (Joint Aviation Requirements- Flight Crew Licence)*, emesse dalle *J.A.A. (Joint Aviation Authorities)*, alle quali l'Italia ha aderito nel settembre del 1990. Questa organizzazione è un consesso europeo associato all'*ECAC (European Civil Aviation Commission)*, organismo regionale dell'ICAO, le cui finalità sono state riconosciute valide dalla Commissione della C.E., al documento istitutivo della quale la C.E. renderà obbligatoria l'adesione di tutti i paesi membri, incorporando in seguito nella legislazione comunitaria le norme J.A.R.

Il problema esistente in Italia dal punto di vista giuridico-normativo consiste nel fatto che il contenuto di ben 17 su 18 Annessi dell'ICAO (pur largamente osservati volontariamente da operatori aeronautici, da Enti ATC, ecc. nelle operazioni quotidiane e nei confronti dell'Aviazione Civile internazionale operante nel nostro spazio aereo), per quanto attiene l'Ordine giudiziario (leggi la Magistratura), che nel giudicare ha l'obbligo di applicare *soltanto norme giuridiche*, quelle ICAO non possono avere valore giuridico fino a quando non verranno recepite nell'ordinamento interno.

3. Del Direttore di aeroporto.

Nel contesto giuridico sopra sommariamente illustrato, in virtù dei *disposti* esistenti in materia nel vigente Codice della Navigazione – Parte Aerea -, la *figura* e le *funzioni* del Direttore di Aeroporto trattata negli articoli 689 – 718 – 719 – 724 – 725 – 726 – 792 – 799 – 801 – 802 – 839 – e 1235 assume particolare rilevanza in quanto dalla sua *qualifica di ufficiale di polizia* deriva il *potere* pressoché singolare di emanare "*ordinanze*". Queste sono *atti tipici di organi individuali* (quali i Prefetti, i Questori ed i Sindaci) che contengono precetti di condotta positiva (*comando*) oppure negativa (*divieto*) e sono diretti contemporaneamente a più soggetti indeterminati. Le "*ordinanze*" sono dunque provvedimenti emanati da Autorità amministrative o di polizia degli aerodromi e rientrano tra le *fonti primarie di secondo grado*, in quanto, pur passibili d'impugnativa, hanno la forza immediata d'introdurre *norme giuridiche* nell'ordinamento generale.

Quel che più importa constatare è che la sua funzione di polizia si estende anche al settore della navigazione. Infatti può vietare l'approdo degli aeromobili qualora lo richiedano motivi di sicurezza della navigazione e può non autorizzare la partenza dell'aeromobile se l'esercente e il comandante non hanno adempiuto agli obblighi imposti dalle norme di polizia e per la sicurezza della navigazione. Controlla inoltre le licenze del personale navigante ed i documenti di bordo, provvede allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali di controllo e di regolamentazione del traffico aereo locale, al coordinamento generale ed alla supervisione di tutte le attività di tutti gli operatori e di tutti gli enti anche istituzionali presenti sul complesso aeroportuale, con il fine supremo di garantire il miglior funzionamento

del traffico aereo nella sicurezza e nella regolarità, oltre che nella salvaguardia più ampia della sicurezza della navigazione aerea.

Naturalmente per poter ottemperare a tutti questi compiti e competenze (ed altre ancora sotto il profilo puramente burocratico-amministrativo) e per poter avere anche una vita privata, il Direttore di aeroporto si avvale di personale tecnico-amministrativo, messo a sua disposizione dall'Amministrazione centrale dell'Aviazione Civile nazionale. Questo personale, comandato in ciascuna sede periferica fa parte del Ministero dei Trasporti e della Navigazione (ora delle Infrastrutture e dei Trasporti) ed è principalmente addetto agli Uffici Controllo del Traffico aeroportuale (U.C.T.) dai quali collabora con il Direttore di aeroporto e con i suoi eventuali vice-direttori nel *controllo* e nel *coordinamento* delle attività strettamente connesse al traffico aereo aeroportuale, svolgendo *mansioni operative e di vigilanza nell'ambito della legislazione aeronautica vigente e delle direttive emanate dalla Direzione di aeroporto*. A tal fine fin dal 1982 opera secondo il "*Mansionario degli Addetti al Traffico*", approvato con Decreto Ministeriale n. 11/67 del 16 giugno 1982.

Questo personale risponde del proprio operato direttamente al Direttore titolare della Circostrizione ed esercita anche funzioni di agente di polizia giudiziaria negli aeroporti ove non vi siano delegati di aeroporto.

Se v'è qualcosa da osservare in merito a questo personale, v'è da rilevare (come del resto per i Direttori di aeroporto) che non è stato mai adeguatamente preparato da una formazione di base adeguata e men che meno è stato mai sottoposto né da parte dell'amministrazione centrale né da parte di quella periferica a corsi di qualificazione e di aggiornamento in merito alle delicate funzioni che è chiamato a svolgere, pur in presenza di un quadro tecnico e soprattutto normativo continuamente in evoluzione ed in progresso.

Quindi, se carenze vi sono, queste non sono imputabili alla volontà del singolo, bensì all'incuria manifestata nei confronti di questo personale periferico da tutte le amministrazioni succedutesi alla guida (si fa per dire!) dell'Aviazione Civile nazionale.

Quindi sia il Codice, sia il Mansionario, sia i responsabili di Circostrizione che gli addetti agli Uffici di Controllo del traffico aeroportuale andrebbero aggiornati ed attualizzati, ma la differenza tra questo (fattibile con modeste risorse economiche) ed i progetti faraonici e di delegazione delle responsabilità (responsabilità assunte dallo Stato con l'adesione alla Convenzione di Chicago) a favore di imprese private aventi pur rispettabili obblighi di remunerare gli azionisti, ce ne corre, eccome! La differenza più avvertibile sarebbe quanto meno in termini di indipendenza dai Gestori aeroportuali e di integrità del *sistema aviazione civile* nella prospettiva dei progetti di *free flight gate-to-gate*.

Onde eventualmente adeguare gli Addetti al Traffico sarebbe necessario, contestualmente all'aggiornamento del Codice della Navigazione (del resto previsto dal Legislatore nazionale con il disposto dell'art. 13 del D. Lgs. 250/1997), anche un aggiornamento del Mansionario relativo alle loro funzioni particolarmente per quanto attiene ai compiti di supervisione dei comportamenti dei Vettori, ma ancor di più di quello dei Gestori, che come la casistica insegna, sono i più portati a trascurare le vigenti normative internazionali sia in termini di *safety* che di *security* aeroportuali. Dopo di ciò i corsi di formazione ab initio per i nuovi assunti e quelli di aggiornamento e riqualificazione per gli Addetti in servizio, potrebbero completare l'opera di risanamento, qualora poi gli ingegneri ed i tecnici dei dipartimenti territoriali dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile, riformata secondo i principi contenuti nel Capitolo 2 del Doc 8335-AN/ 879 dell'ICAO, fossero davvero

disponibili a corroborare con la loro professionalità, quando necessario, l'opera e l'attività locale dei coadiutori del Direttore di aeroporto.

E non si vengano a proporre, quale esempio, esperienze a lungo consolidate di organizzazioni centrali e periferiche di Paesi di tradizione giuridica di **common law**, in quanto profondamente diverse dalle tradizioni e dalle attribuzioni della nostra disciplina giuridica di **civil law**.

4. Delle gestioni aeroportuali.

Tralasciando di trattare di quei residui aeroporti gestiti direttamente dallo Stato, trattiamo brevemente di quegli aeroporti concessi dallo Stato in gestione totale a Società di gestione basate sulla formula delle S.p.A.

Premesso che nel Codice della Navigazione non si trova traccia di una disciplina giuridica della gestione dell'aeroporto (mentre le norme ICAO prevedono la presenza di un *Airport Operator* sotto la sorveglianza tutoria di una *Airport Authority*) e neppure è prevista la possibilità che tale gestione possa esser data in *concessione*, da quando anche in Italia ci si è accorti che quello della gestione di un aeroporto civile aperto al traffico aereo internazionale poteva essere un ottimo *business*, sono sorte *Società per Azioni con fini di lucro* (ben leciti) per gestire oltre a quello che facevano inizialmente (*Handling operators*) anche tutte le attività commerciali aeroportuali, dall'assistenza dei Vettori e dei passeggeri alla manutenzione di manufatti e di impianti aeroportuali in generale, all'esercizio ed alla prestazione di servizi aeroportuali, ecc., ecc.

Ricordiamo che intorno agli anni sessanta, con il costante e notevole incremento del Traffico aereo, la nozione di aeroporto come esistente nel Codice (bene demaniale costituito da una superficie destinata alla partenza all'arrivo ed alla sosta degli aeromobili) si veniva a modificare nel senso che veniva ora intesa sotto un duplice aspetto: quello *statico* (costituito da sedime ed infrastrutture per il volo e per i passeggeri) e quello *dinamico* (organizzazione delle risorse e prestazioni di servizi). Poi l'aspetto dinamico avanzava prepotentemente sotto l'aspetto del ricavo economico, delineando così la trasformazione dell'operatore di assistenze aeroportuali in *Gestore aeroportuale*, al quale progressivamente lo Stato affidava compiti di gestione totale, compresi gran parte degli oneri di manutenzione. Ciò nonostante, evidentemente il *business* rendeva e questo comportava la proliferazione di Società azionarie che anziché competere fra loro decidevano di spartirsi pacificamente (o quasi) il boccone appetitoso.

Su queste basi negli anni più recenti andava a formarsi una specie di lobby del settore con tanto di rappresentanti in Parlamento, dove, ben poco curanti degli interessi dello Stato e molto dei propri interessi, riuscivano ai giorni nostri e sull'onda delle emozioni popolari suscitate da eventi tragici come quello dell'aeroporto di Linate del 8 ottobre 2001 ad avanzare pretese di sostituirsi in tutto e per tutto agli obblighi internazionali ed ai compiti istituzionali dello Stato. Così, complice in materia qualche dubbio servitore dello Stato, si ipotizza e si rischia d'aver successo nel programmare una "*traslazione di poteri dal pubblico al privato*" perfino di quelle attribuzioni previste da Leggi primarie dello Stato alla responsabilità del Rappresentante dello Stato sull'aeroporto:- il **Direttore di aeroporto**.

E qui bisogna ripetersi: non si può paragonare realtà giuridiche e costituzionali assolutamente diverse come quelle derivanti da un ordinamento di **civil law** con quelle di un ordinamento di **common law**.

Renzo Dentesano