

A proposito di Atti di indirizzo e di Circolari ENAC.

Studio a cura del Com.te Renzo Dentesano.

Tra le attività svolte dagli organi dello Stato, negli anni più recenti, la dottrina costituzionale del nostro Paese ha ritagliato una nuova *funzione*, detta di **indirizzo politico**, che precederebbe e condizionerebbe tutte le altre funzioni presenti tra le *funzioni di Governo*, laddove per *funzione* s'intende l'attività complessiva diretta alla produzione di **atti dell'Autorità**.

Nell'ambito della *funzione amministrativa*, tipica degli **atti di Governo**, attraverso la *funzione di indirizzo politico* si concretizza quanto disposto dalla legge e si curano in modo immediato gli interessi pubblici che rientrano nei fini dello Stato.

Però le cose si complicano qualora non esista una legge vigente o ancor peggio nel caso esista solamente una *norma* discendente da una Convenzione internazionale, *norma che però non sia stata recepita nell'ordinamento interno*.

Vi è un'eccezione alla *funzione legislativa* [o normativa] riservata al Parlamento, con la quale lo Stato usualmente provvede all'emanazione delle norme generali, si tratta degli **"Atti di alta amministrazione"** che si configurano come una **speciale categoria di atti amministrativi**, la cui peculiarità è quella di sforzarsi di operare un raccordo tra *"funzione di governo"* e *"funzione amministrativa"*.

Tali funzioni di indirizzo politico si collocano in una posizione intermedia tra gli **atti politici**, quali *atti di indirizzo* volti alla scelta dei fini da perseguire ed i **provvedimenti amministrativi** diretti all'attuazione concreta delle scelte effettuate a livello governativo.

Tenuto conto che:

- un **"atto amministrativo"** consiste in qualsiasi atto unilaterale posto in essere nell'esercizio di una funzione amministrativa e che
- un **"provvedimento amministrativo"** consiste in un atto che manifesta una volontà della Pubblica Amministrazione (che però si distingue dagli altri atti amministrativi),

ma soprattutto tenuto conto che:

- un **"Decreto ministeriale"** consiste in un atto emanato da un Ministro per regolare una determinata materia nel campo di competenza [che incontra però dei limiti negli atti di forza superiore (Leggi e Regolamenti esistenti, emanati con D.P.R.)],

ne consegue che l'unica strada percorribile da un Ministro pro-tempore per far sentire la propria volontà nei confronti dell'Amministrazione da lui dipendente [e contemporaneamente anche da altri Enti amministrativi di diversa dipendenza], sarebbe quella dell'**Atto di indirizzo di tipo amministrativo**.

Ciò in quanto una **Circolare ministeriale** avrebbe effetti esclusivamente nei confronti dei soggetti gerarchicamente subordinati all'autorità di chi la emette e quindi non vincola i terzi estranei e tanto meno i giudici.

Dunque, un *Atto di indirizzo* emanato dal Ministero, sia esso denominato *"dei Trasporti e della Navigazione"*, com'era nel caso dell'Atto del 14 gennaio 1998, oppure *"delle Infrastrutture e dei Trasporti"*, come nel caso dell'Atto del 23 maggio 2002, si tratta sempre di un **provvedimento amministrativo** rivolto alla propria Amministrazione dipendente, sia essa denominata DGAC o ENAC, affinché quest'ultima possa rivolgersi contemporaneamente alle dipendenti DCA

aeroportuali, ma anche ad ENAV e, solamente in virtù della Legge 241/90, anche ad "Assoaeroporti", per quello che può valere, in materia di A.V.L. (Aiuti Visivi Luminosi aeroportuali), rivolgersi ad una consociazione di Gestori anziché al singolo soggetto giuridico concessionario di gestione aeroportuale.

In merito alla **Circolare APT – 05 del 20/1/2000** si deve far notare che una Circolare ENAC può esser valida ed avere efficacia soltanto internamente all'Amministrazione che l'ha emessa nei confronti di una autorità amministrativa di rango inferiore.

Le Circolari infatti **possono esser dirette solamente** ad Organi dello Stato **e non a** soggetti privati quali l'ENAV S.p.A. nella sua qualità di fornitore del Servizio ATS ed ai gestori aeroportuali quali concessionari dei servizi aeroportuali.

Una Circolare infatti deve consistere in un tipo di notificazione di *norme interne alla Pubblica Amministrazione*, riferibili cioè soltanto a coloro che fanno parte d'una Amministrazione.

In quanto mezzo di notificazione di un atto amministrativo, la Circolare assolve una funzione meramente conoscitiva, come vedremo più avanti ma di certo non può dare *disposizioni amministrative o giuridiche* valide *erga omnes*, ovvero recanti disposizioni aventi valore vincolante nei confronti dei *terzi estranei*.

Ed invece è quanto l'ENAC cerca di fare, quanto meno da un biennio a questa parte e non solo, con la Circolare APT – 05, ma anche con altre numerose iniziative che purtroppo non hanno trovato adeguata opposizione se non da parte di qualche sindacato, mentre il resto del "gregge" dell'aviazione civile e dintorni non pare che ci sia alcuno in grado di capire che cosa sia lecito o meno imporre a chi dipendente diretto non è!

Cerchiamo ora di fare ordine per gradi in una materia complessa che comunque non potrà mai essere semplificata in modo tale da non dover essere studiata con applicazione e determinazione. E' un impegno dovuto da parte di chi ha pubbliche responsabilità.

1. Secondo l'art. 92 della Costituzione, il Governo della Repubblica italiana è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri che insieme costituiscono tale Consiglio. Ciascuno di questi organi è titolare di **"attribuzioni di indirizzo"** in base alla disposizione di cui all'art. 95 della stessa Costituzione. La quota di attribuzione del "*potere di indirizzo*" politico e/o amministrativo dei singoli Ministri è individuabile abbastanza facilmente e non va confusa con quello di "*direzione*". Il singolo Ministro, per il singolo dicastero di sua competenza, determina **gli indirizzi generali sull'azione amministrativa** che i dirigenti della struttura sono obbligati ad attuare. Lo stesso può avvenire per la determinazione degli indirizzi riguardanti **la propria struttura operativa e gli organi sottoposti alla propria vigilanza**.

L'art. 19 del DPR n. 748 del 30 giugno 1972 rende responsabili **i dirigenti dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa** determinati dal Ministro per il settore di sua competenza e di qualsiasi *funzione di indirizzo amministrativo*.

Dunque il Ministro ha **poteri di indirizzo, di coordinamento, di direzione e di vigilanza su tutte le funzioni amministrative del Ministero**.

Infine, ai singoli Ministri spettano *poteri di indirizzo nei confronti degli enti pubblici sottoposti al loro controllo di legittimità e di merito e comunque ad un rapporto di vigilanza*.

2. Il significato giuridico del termine **«indirizzo»** consiste nella *determinazione delle regole generali d'azione dei pubblici poteri, nello spazio libero della loro attività*.

L'*indirizzo* è denominato come "politico", "politico-amministrativo o politico minore" ed "amministrativo", in relazione al tipo di *atto* nel quale è contenuta la *determinazione di indirizzo*.

Il contenuto dell'*attività di indirizzo* è amplissimo e copre tutti gli spazi dell'*attività dei pubblici poteri* in cui si rende possibile ed opportuna la *delimitazione di criteri generali* per la successiva azione e consiste nella previsione di *criteri* e di *obiettivi che debbono esser applicati* o dalla stessa amministrazione oppure da altre amministrazioni **che siano subordinate**.

In definitiva, il *contenuto di un "atto di indirizzo"* è la presenza della *"determinazione di una regola generale d'azione dell'attività libera"*. Laddove *determinazione* va intesa nel senso di *decisione*, cioè scelta tra una pluralità di soluzioni possibili, attraverso una manifestazione esterna di volontà da parte di un pubblico potere.

La funzione dell'*atto di indirizzo* è preminentemente quella di determinare una regola generale per la successiva attività dei pubblici poteri.

Qualora l'*atto di indirizzo* sia lesivo di situazioni giuridiche soggettive, sia pubbliche che private, esso viene assoggettato al normale regime di tutela giurisdizionale.

Ciascun Ministro è titolare sia di una *funzione di indirizzo politico* per il suo dicastero, sia di una **funzione di indirizzo amministrativo**. Il DPR 30 giugno 1972 n. 748, art. 19, rende responsabili i dirigenti oltre che dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri, anche di quelli determinati dal Ministro stesso per il settore di sua competenza. Infatti, la funzione è preminentemente quella di determinare una *regola generale per la successiva attività dei pubblici poteri*. Qualora poi l'*atto di indirizzo*, in ipotesi, dovesse risultare lesivo di situazioni giuridiche soggettive, siano esse pubbliche o private, come già detto, esso viene assoggettato al normale regime di tutela giurisdizionale.

Ed ai fini di *determinazione della regola*, acquista grandissima importanza l'*attività conoscitiva*, che oggi è un cardine dell'*attività dei pubblici poteri*, ma che purtroppo viene molto poco esercitata nel settore dell'Aviazione Civile da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Forse perché l'attenzione del suo attuale indirizzo politico è prevalentemente orientata verso le infrastrutture una volta gestite dai Lavori Pubblici. Forse anche perché l'attuale Dipartimento per la Navigazione ed il Trasporto marittimo ed aereo **[che ha perso ogni connotazione di interesse per il settore Aviazione Civile]** è drammaticamente sotto-strutturato di competenze e di professionalità idonee a svolgere le dovute **funzioni ispettive e di vigilanza** sull'applicazione degli *atti di indirizzo* emanati dal dicastero nei confronti dell'Ente incaricato di esercitare le funzioni tecniche ed amministrative, in passato attribuite alla Direzione Generale dell'Aviazione Civile.

Si tenga in particolare considerazione questo aspetto, in quanto le *determinazioni di indirizzo* possono avere i più svariati contenuti, ma, nel settore dell'aviazione civile, quelli più determinanti sono, nell'ordine, i contenuti *tecnici*, quelli *economici* e quelli *amministrativi*, comunque tutti orientati verso la **sicurezza della navigazione aerea**.

3. In conclusione, per essere definitivamente chiari e precisi, si tenga ben presente che l'*atto di indirizzo* non prospetta l'efficacia legale e precettiva tipica

degli atti amministrativi, ma piuttosto quella degli **atti normativi**. Da notare quindi che l'atto di indirizzo crea soltanto un vincolo di osservanza consistente nell'obbligo di attuazione dell'indirizzo medesimo, ma che per la produzione dell'effetto abbisogna dell'inscindibile collaborazione del soggetto subordinato da una parte e della funzione ispettiva e di vigilanza del potere politico-amministrativo dall'altro.

A quanto pare ciò non è mai avvenuto a regime nel settore dell'aviazione civile, in particolare ai livelli applicativi aeroportuali.

La causa?

Principalmente perché in periferia, pur non mancando la volontà di collaborazione, è invece mancata la preparazione tecnica ed operativa a livello del personale sia dirigente che esecutivo, oltre che per la cronica carenza di organici adeguatamente preparati ed aggiornati.

4. La **Circolare**, emessa da un soggetto di diritto, è un tipo di notificazione di norme **interne** della pubblica amministrazione, cioè riferibili soltanto a coloro che fanno parte di un'amministrazione. In quanto mezzo di notificazione di un atto amministrativo interno, la Circolare assolve una funzione conoscitiva nei confronti dei subordinati infatti può contenere: un ordine interno, una semplice notizia, spesso una disposizione organizzativa, relativa all'ufficio o alla funzione cui si riferisce.

Comunque, **non può dare disposizioni aventi valore vincolante nei confronti di terzi estranei all'amministrazione stessa.**

Però la Circolare non può essere autonomamente impugnata, in quanto l'eventuale ricorso amministrativo o giurisdizionale può essere avanzato soltanto avverso l'atto o la sostanza in essa contenuti. Va detto inoltre che condizione essenziale per l'impugnazione è quella di avere un necessario interesse avverso la motivazione del provvedimento interno. Ciò significa che occorre far valere una esigenza pratica e concreta per chiedere la modifica o l'eliminazione di tale disposizione. Esigenza pratica e concreta che in generale consiste o nella violazione di una norma, dalla cui osservanza dipende la tutela di un diritto della parte ricorrente o nel ricorso a gradi di giustizia amministrativa superiore.

L'impugnazione infatti è rivolta contro il contenuto ovvero contro il dispositivo del provvedimento organizzativo che la parte intende opporre.

5. Nella realtà del settore dei trasporti nazionale ed in quella dell'aviazione civile in particolare, spesso l'utente o il subordinato si trovano di fronte ad iniziative amministrative od organizzative "sparate" da enti di parastato a suon di circolari di dubbia legalità che purtroppo non hanno trovato adeguata opposizione tramite impugnazione se non da parte di qualche battagliero sindacato di subordinati, penalizzati dalle disposizioni amministrative emanate in tal guisa, mentre la gran parte della massa di utenti e di addetti hanno dato prova di non saper comprendere che cosa sia lecito o meno imporre a chi dipendente diretto non è, e non intenda essere succube di provvedimenti illegali o quanto meno di dubbia protezione della *sicurezza della navigazione aerea*.

Come si può autonomamente giudicare, ci troviamo nel bel mezzo del solito guazzabuglio di leggi, competenze, atti ed attribuzioni, che, *more italico*, portano ad adottare provvedimenti amministrativi camuffati con nomi strani, oppure a disposizioni interne pubblicate con la speranza di rivestirli di validità amministrativa

anche all'esterno e magari giuridica, allo scopo di occultare le proprie responsabilità nel non aver saputo recepire per le vie legali quegli strumenti specialistici di normazione che in ambito dell'Aviazione civile sono gli **Annessi tecnici alla Convenzione di Chicago**, che vede l'Italia in condizione di Stato contraente ma **inadempiente** degli obblighi assunti con la ratifica di tale Convenzione internazionale.

Renzo Dentesano
Roma, 13 dicembre 2002.