# Convegno « La sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche ed interdisciplinari » - Milano 22 aprile 2004 [*]

*MARCO COTTONE* [**]

Lo scorso 22 aprile, presso l'Università di Milano-Bicocca, si è svolta una giornata di studi sul tema della sicurezza nell'ambito aeroportuale. In tale occasione è stata approfondita la materia della responsabilità dei soggetti coinvolti (persone fisiche ed enti), dando un taglio interdisciplinare alla tematica che oggi riveste grande interesse tra gli studiosi e gli operatori [1].

Il problema della sicurezza negli aeroporti investe, in primo luogo, la necessità di una chiara delimitazione delle funzioni esercitate dai numerosi soggetti che operano all'interno degli aeroporti stessi, soprattutto dell'ente gestore e di quello della direzione aeroportuale, al fine di individuare i compiti e le competenze del « controllore » e del « controllato ».

Il tema della sicurezza viene inteso nel duplice significato di *safety* e di *security*; più specificatamente, per quanto riguarda gli aspetti di *security*, si avverte l'esigenza di conciliare le procedure di protezione dei voli e dei passeggeri con la celerità e la tempestività delle operazioni legate al traffico e, soprattutto, con il rispetto dei diritti dell'individuo.

Il convegno si è aperto con gli indirizzi di saluto del prof. Marcello Fontanesi, rettore dell'Università di Milano-Bicocca e del prof. Tullio Scovazzi, direttore del dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee; quest'ultimo, in particolare, ha fornito una puntuale interpretazione dei termini anglosassoni di *safety* e di *security*, la prima intesa come protezione da rischio

[*] La presente cronaca è anche destinata alla pubblicazione nella rivista *Diritto dei trasporti*

[**] Dipartimento delle istituzioni nazionali ed europee, Università degli studi di Milano-Bicocca

[1] Il Convegno è stato organizzato dal dipartimento delle istituzioni nazionali ed europee, e dalla cattedra di diritto della navigazione della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca.

involontario dovuto ad un evento imprevedibile e la seconda nel senso di salvaguardia da un pericolo voluto dall'uomo.

Infine il prof. Guido Camarda, organizzatore del convegno, nell'introdurre l'apertura dei lavori, ha posto l'accento sull'importanza dell'attivazione, presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università milanese della Bicocca, dell'insegnamento del diritto della navigazione, tenuto conto che l'area milanese ha un notevole sistema aeroportuale che si articola in tre aeroporti.

Nella prima sessione, che è stata presieduta dal prof. Leopoldo Tullio, ordinario di diritto della navigazione dell'Università « La Sapienza » di Roma, hanno preso la parola i rappresentanti dei maggiori enti che a vario titolo operano nel settore aeronautico, i quali hanno svolto interventi introduttivi sul tema oggetto del convegno.

Più precisamente gli interventi introduttivi sono stati svolti dal prof. Vito Riggio, presidente dell'ENAC, dal gen. dott. Bruno Nieddu, presidente dell'ENAV s.p.a., dal dott. Giovanni Maniscalco, presidente dell'Assaeroporti, dall'ing. Marcello Fenzi, responsabile qualità della S.E.A.

Nell'ambito di tali interventi, il generale Nieddu ha presentato un sofisticato sistema di sorveglianza per l'aeroporto di Linate, che sarà completato entro il 2005. Tale sistema, indicato con l'acronimo di S.C.U.D.O. (Sistema Civile Unificato di Difesa), consisterà in un insieme di radar ad alta risoluzione che sarà in grado di fornire informazioni sulle attività dell'aeroporto.

In particolare l'operatività di diversi radar creerà un vero e proprio « scudo » per la sorveglianza dei movimenti sulla superficie aeroportuale e soprattutto per la rilevazione di piccoli oggetti sulle piste o sui piazzali, garantendo un controllo sia per quanto riguarda i profili di *safety*, contro eventuali incidenti a terra, sia per la *security*, con la sorveglianza delle zone « protette » per evitare eventuali intrusioni terroristiche. A sua volta il prof. Riggio ha illustrato per grandi linee i progetti per una più armonica normativa nel settore aeronautico, soffermandosi anche sulle problematiche connesse alle concessioni di lungo periodo in favore delle società di gestione aeroportuale.

La tematica della sicurezza, intesa nel suo significato di *safety*, è stata trattata dal prof. Corrado Medina, associato di diritto della navigazione dell'Università degli studi di Genova.

Inizialmente si è osservato come i profili di *safety* assumono particolare rilevanza nella materia della navigazione, infatti sia il codice della navigazione che le leggi speciali, dedicano specifica attenzione alla disciplina della sicurezza, soprattutto con riferimento al continuo sviluppo tecnico-scientifico.

In particolare l'art. 687 c. nav., oltre a disciplinare il recepimento della normativa contenuta negli allegati tecnici elaborati in sede I.C.A.O., attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le responsabilità generali in materia di sicurezza aerea.

Il relatore, nel ricordare quali sono le principali funzioni degli organismi che operano all'interno degli aeroporti, ha sollevato delle importanti riflessioni sui profili di responsabilità degli enti coinvolti nell'attività aeronautica.

In primo luogo è stata individuata una responsabilità dell'ENAV in relazione alle condizioni della pista, in quanto sussiste un potere-dovere di comunicare ai piloti eventuali anomalie della pista ed autorizzare le movimentazioni degli aeromobili; a tale ente, come è noto, competono attività che concernono la sicurezza del volo ed il controllo del traffico aereo con particolare riferimento al momento dell'atterraggio e del decollo degli aeromobili.

Altra ipotesi di responsabilità è stata individuata con riferimento all'Agenzia nazionale per la sicurezza al volo, che compie attività ispettive e d'inchiesta sui sinistri aerei, non con finalità punitive o repressive, ma bensì con carattere preventivo. Pertanto potrebbe individuarsi una responsabilità dell'Agenzia, in caso di mancato o inadeguato esercizio delle proprie competenze ed in particolare del potere di raccomandazione scaturente dal risultato delle inchieste stesse. In questo caso sarà, comunque, richiesta una rigorosa prova del nesso causale tra l'inesattezza delle raccomandazioni elaborate dall'Agenzia ed il fatto dannoso, ai fini del riconoscimento della responsabilità di quest'ultima.

Tra i soggetti responsabili particolare importanza assume il direttore dell'aeroporto, specialmente con riferimento alle competenze attribuitegli dal codice come la vigilanza tecnico/giuridica sugli aeromobili a terra, o in tema di

autorizzazioni alla partenza dei velivoli come disciplinato dagli artt. 801 e 802 cod. nav.

La figura del direttore dell'aeroporto, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle sue responsabilità, deve essere analizzata con riguardo ai rapporti con altri organismi, come l'ente di gestione aeroportuale e gli altri operatori ad esso sottoordinati.

Al riguardo, il relatore ha sottolineato come la giurisprudenza ha individuato, nell'ambito dei soggetti operanti nell'area aeroportuale, un sistema di « controllo a catena » nel quale il direttore, « organo di vertice », ha un potere-dovere di vigilanza sugli altri soggetti coobbligati, in virtù delle concessioni delle gestioni. Anche nel caso di « gestione totale » è condivisibile tale interpretazione in quanto la gestione di un aeroporto riveste carattere di pubblico interesse e il direttore di aeroporto è obbligato nei confronti del cittadino-utente finale.

L'ultimo anello del sistema appena delineato di « controllo a catena », è ricoperto dal gestore aeroportuale, su cui grava una responsabilità diretta per gli aspetti di sicurezza che sono ricompresi nella concessione.

Quanto detto è di aiuto per poter individuare i meccanismi che si innescano nel caso di violazione delle norme sulla sicurezza, ai fini dell'individuazione delle responsabilità.

Nell'ipotesi in cui tra i soggetti è rinvenibile un rapporto di natura contrattuale, si applicherà il principio generale *ex* art. 1218 c.c., sull'inadempimento contrattuale. Di conseguenza, se l'esistenza di un rapporto tra l'esercente e l'ENAV è di facile individuazione, ad esempio, in virtù del pagamento di un corrispettivo per i servizi offerti dalla torre di controllo, sarà preferibile ipotizzare una responsabilità, nei termini sopra detti, nei confronti dell'ENAV per aver autorizzato un decollo all'esercente nonostante il traffico in pista.

Più complesso è il riconoscimento delle responsabilità di tipo extracontrattuale.

Il prof. Medina ha ricordato che la disciplina generale che in *primis* andrebbe applicata è quella relativa alla responsabilità aquiliana *ex* art. 2043 c.c., che pone l'onere probatorio in capo al soggetto danneggiato. Altresì il relatore

ha osservato che, nell'ipotesi di illecito aeronautico, la dottrina ha individuato tale meccanismo troppo difficoltoso ai fini del risarcimento, in quanto nella maggior parte dei casi si tratta di dover dimostrare l'efficacia eziologica di fatti legati spesso a comportamenti omissivi.

Di conseguenza, alcuni studiosi hanno fatto ricorso al concetto di pubblico interesse per la sicurezza aeronautica riconoscendo, in primo luogo, l'insufficienza della tutela offerta dal disposto dell'art. 2043 c.c. e richiamando il dettato dell'art. 2050 c.c., che presuppone un sistema di colpa presunta con un onere probatorio in capo al soggetto danneggiante.

Il relatore ha, però, citato l'orientamento della Cassazione che ha specificato che l'attività aeronautica non presenta caratteri *in re ipsa* di pericolosità; pertanto la tutela per esercizio di attività pericolosa potrà essere applicata soltanto nel caso in cui tale attività venga svolta in condizioni di anormalità.

Va riconosciuto che il ricorso all'applicazione del sistema delle responsabilità per colpa presunta offre una maggiore tutela al danneggiato, contemperando anche gli interessi del soggetto che assume una posizione di garante dell'attività aeronautica.

Il coordinamento tra l'azione di controllo esercitata dalla polizia aeroportuale e l'esigenza di tutela dei diritti dell'individuo è stato l'oggetto della relazione del dott. Vincenzo Delicato, vice questore aggiunto della Polizia di Stato, funzionario della direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno.

Il relatore ha spiegato che l'attuazione delle misure idonee a prevenire e contrastare gli atti illeciti all'interno degli aeroporti, è affidata ad un insieme di organismi che operano sotto la responsabilità di più ministeri (interno, trasporti, difesa etc.) [2] e della Presidenza del consiglio.

Attraverso l'attività di polizia si punta a garantire la sicurezza per l'incolumità delle persone, (intendendo con ciò sia i passeggeri che i lavoratori aeroportuali, sia le persone che fruiscono delle aree comuni dell'aeroporto), ed inoltre la tutela della libertà di circolazione e di soggiorno.

[2] Si ricordano il Comitato interministeriale per la sicurezza aerea (CISA), i Comitati aeroportuali di sicurezza (CSA) e il Comitato di coordinamento interministeriale per la sicurezza dei trasporti e delle infrastrutture (COCIST).

In particolare tale compito viene svolto dalla polizia di frontiera, che ha una competenza esclusiva per quanto riguarda la pubblica sicurezza relativamente all'applicazione della normativa sull'immigrazione.

Il dott. Delicato ha ricordato come l'esercizio dell'attività di polizia nell'area aeroportuale ha avuto degli importanti sviluppi normativi; così con la legge n. 217 del 28 febbraio 1992, prima, e successivamente con il decreto ministeriale n. 85 del 29 gennaio 1999, dei ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'interno, si è disposto l'affidamento a soggetti privati dell'espletamento dei servizi di controllo sui passeggeri e sui bagagli e su altri servizi aggiuntivi.

L'applicazione delle norme sull'immigrazione è rimasta di competenza esclusiva della polizia di frontiera, come detto prima, ed in particolare per quanto riguarda i controlli documentali e gli atti tipici al fine di reprimere e prevenire i reati.

La disciplina che regola internamente la materia dell'immigrazione è prevista dal t.u. sull'immigrazione e la condizione dello straniero (d.lg 286/1998, modificato dalla legge n.189/2002). In particolare l'art. 4 di tale provvedimento, elenca i requisiti necessari che il cittadino straniero deve possedere per entrare in territorio italiano; tali requisiti saranno accertati dalla polizia di frontiera attraverso l'esame dei documenti di identità, di viaggio e altre verifiche relative allo scopo del viaggio, alla durata, ecc.

Il t.u. inoltre agli articoli 10, comma 4, e 19 prevede due ipotesi in cui il respingimento di frontiera non può essere effettuato. La prima fattispecie riguarda il caso di rifugiati che cercano riparo nel territorio italiano da catastrofi dovute a guerre o a calamità naturali; in tal caso il soggetto inoltrerà richiesta di asilo per ottenere una misura straordinaria di accoglienza, previo accertamento delle forze di polizia. La seconda ipotesi, disciplinata dal citato articolo 19, riguarda il principio del *non refoulement*, come previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 28 luglio 1951, che vieta il respingimento del soggetto verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, religione opinioni politiche ecc.

Un particolare aspetto di quest'ultima disposizione riguarda la previsione della responsabilità indiretta dell'autorità nazionale, a garanzia dell'individuo,

relativa agli atti persecutori compiuti verso il richiedente asilo a seguito dell'atto di allontanamento.

Nel caso in cui la polizia di frontiera pone in essere un provvedimento di allontanamento, si effettua la consegna della persona al vettore che ha condotto lo stesso in territorio italiano; il vettore ha l'obbligo di ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello in cui è stato rilasciato il documento di viaggio di cui è in possesso.

Ai vettori aerei vengono, inoltre, applicate delle sanzioni nel caso in cui non si rispettino degli obblighi e delle procedure previste dalla direttiva 2001/51/CE.

Nello specifico, il vettore deve accertarsi che le persone a bordo siano in possesso dei documenti richiesti alla frontiera e, nel caso in cui vi siano stranieri irregolari imbarcati, questi è tenuto a comunicarlo alle forze di polizia.

Infine il relatore ha preso in esame la proposta di direttiva del 30 marzo 2004, avanzata in occasione del Consiglio GAI, che pone l'obbligo soltanto per i vettori aerei di fornire le informazioni relative alle persone trasportate, su richiesta delle autorità di frontiera.

Tale previsione richiama l'oggetto di un negoziato in corso tra l'Unione europea e gli Stati Uniti per l'imposizione a tutti vettori aerei comunitari della comunicazione alle autorità statunitensi dei dati presenti nel registro nominativo dei passeggeri (PNR) all'atto della prenotazione del biglietto di trasporto.

Al riguardo sussistono dubbi circa la compatibilità di quest'ultimo progetto di accordo con la tutela della *privacy* e della libertà dell'individuo.

La terza relazione è stata svolta dal prof. Michele Comenale Pinto, straordinario di diritto della navigazione dell'Università degli Studi di Sassari, che ha parlato dei profili di *security* e le interrelazioni con le normative di *safety.* Il prof. Comenale Pinto ha sottolineato come i tragici eventi dell'attacco alle Torri gemelle di New York e al Pentagono di Washington dell'11 settembre 2001, rappresentano una drammatica testimonianza del mutamento di strategia delle azioni terroristiche e, più in generale, delle interferenze illecite che interessano l'aviazione civile.

A fronte di questa nuova prospettiva, il quadro normativo relativo agli aspetti di *security* è risultato insufficiente e per alcuni aspetti lacunoso.

Infatti, il relatore ha osservato che mentre prima gli atti illeciti contro l'aviazione civile erano regolati dal principio del *dedere aut judicare*, sancito dalla Convenzione dell'Aja del 16 dicembre 1970 e dalla Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971, nonchè dal Protocollo complementare del 24 febbraio del 1988 [3], oggi si cerca di ottenere un'efficace azione dissuasiva contro tali atti attraverso l'attività di prevenzione, proprio perchè i terroristi non cercano più una via di scampo dopo l'azione criminosa, ma spesso vanno incontro alla morte [4].

In realtà il problema della sicurezza inteso nel detto duplice significato, investe unitariamente sia gli aspetti di *safety* che di *security*, tanto da considerarli due facce della medesima medaglia.

Infatti nella pratica si possono riscontrare numerosi esempi che coinvolgono problemi di sicurezza in entrambi gli aspetti, come l'uso dei telefoni cellulari alla chiusura delle porte dell'aeromobile o la violazione del divieto di fumare nei bagni con la disattivazione dei rilevatori di fumo.

Al riguardo, il prof. Comenale Pinto ha ricordato che in sede ICAO si è cercato di promuovere una politica di sinergie per l'adozione di misure che coinvolgano sia i problemi di *safety* che quelli di *security*.

Nella disciplina internazionale della Convenzione di Montreal, vengono dedicati pochi articoli alla materia della *security*; tra i più significativi si cita l'art. 35 che vieta il trasporto di armi e munizioni da guerra senza l'autorizzazione dello Stato o degli Stati di cui si effettua il sorvolo.

Anche il disposto di cui all'art. 25 della convenzione, che prevede la cooperazione tra gli Stati parte al fine di prestare assistenza agli aeromobili in difficoltà che si trovano nel proprio territorio, attiene alla sicurezza; ed infatti

[3] Tali strumenti normativi rappresentano l'evoluzione della disciplina delineata dalla Convenzione di Tokyo del 14 settembre del 1963, che imponeva un obbligo generale di restituzione dell'aeromobile, oggetto di dirottamento, al suo comandante al fine di garantire la prosecuzione del viaggio.

[4] Sull'evoluzione del concetto di azione illecita contro l'attività aerea, è da osservare che ai tempi della redazione della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, si intendeva per atti dannosi al volo soltanto il comportamento indisciplinato del passeggero, spesso dovuto ad attacchi di panico, non considerando altri fenomeni più gravi nè tanto meno quello dell'attacco terroristico.

nella espressione « *aircraft in distress* » può essere ricompresa l'ipotesi del velivolo soggetto ad attacco terroristico.

Altro aspetto importante è l'impiego della forza contro gli aeromobili civili dirottati, in quanto tale fattispecie andrebbe contro il principio sancito dall'art 3-bis della Convenzione di Chicago, elaborato a seguito della tragedia del volo KAL 007, che prevede l'impegno per gli Stati membri ad astenersi dall'uso delle armi contro i mezzi utilizzati per l'aviazione civile.

Il prof. Comenale Pinto ha, inoltre, citato l'Annesso 17 in materia di *security* , nell'ambito della Convenzione di Chicago, adottato il 22 marzo 1974 e continuamente emendato, che prevede l'adozione da parte degli Stati di un programma di sicurezza dell'aviazione civile elaborato sia per ciascun aeroporto sia dalle compagnie aeree.

Inoltre, il relatore ha precisato che nel corso degli ultimi anni si avverte sul piano internazionale una inversione di tendenza per quanto riguarda il ricorso alle privatizzazioni per le attività relative alla *security*, infatti già in sede ICAO, in occasione della Conferenza ministeriale sulla *security* del 19 e 20 febbraio 2002, si è ricordato il principio della responsabilità degli Stati per quanto riguarda i profili organizzativi attinenti la *security*.

La legislazione statunitense ha già avviato un processo di revisione dell'apparato organizzativo delle attività di *security*, sia con l'adozione *dell'Aviation and Trasportation Security Act* del 2001 che con l'*Homeland Security Act* del 2002, che prevedono un maggior coinvolgimento delle competenze federali in materia.

In Italia, invece, come ricordato dalla precedente relazione del dott. Delicato, con la legge n. 217/1992, e con il successivo d.m. n. 85/1999, si disciplina l'affidamento in concessione ai privati dei servizi di controllo in ambito aeroportuale per determinate prestazioni elencate nelle disposizioni normative.

Inoltre il dott. Nicola Romana, ricercatore presso la facoltà di economia dell'Università di Palermo, ha svolto delle interessanti considerazioni riguardo il negoziato in corso tra Unione europea e Stati Uniti, a proposito della pretesa avanzata dall'Amministrazione federale statunitense di ottenere dati sensibili dai vettori comunitari sui passeggeri in entrata e in uscita dal Paese.

L'argomento, cui ha fatto cenno anche il dott. Delicato, acquista particolare importanza per la sua dubbia compatibilità con la direttiva 95/46/CE relativa al trattamento dei dati sensibili e alla tutela della *privacy.*

L'interveniente ha specificato che i dati richiesti dalle autorità statunitensi riguardano non solo informazioni di natura anagrafica ma anche finanziaria, religiosa, medica, ecc. Il dott. Romana ha inoltre preso in esame la soluzione adottata dalle autorità australiane, nella quale il trattamento dei dati è limitato nel tempo con riferimento al solo momento del volo. Infatti, una volta terminato il volo le autorità provvederanno a distruggere i dati relativi ai passeggeri.

Alle relazioni è seguito un interessante dibattito cui hanno preso parte studiosi e operatori del settore.