



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

Corso di Dottorato di ricerca in diritto ed economia dei sistemi
produttivi, dei trasporti e della logistica

Ciclo XXV

Tesi di dottorato di ricerca

LA SICUREZZA IN AMBITO AEROPORTUALE: 11 SETTEMBRE E
PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

Dottorando
Dott. Massimo
Spangaro

Relatore
Chiar.ma Prof.ssa Adele Marino

ANNO ACCADEMICO
2013/2014

*La sicurezza in ambito aeroportuale: 11 settembre e
prospettive di evoluzione*

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

1.1 LA DEFINIZIONE DI SICUREZZA AEREA	pg.	3
1.2 LE NOZIONI DI «SAFETY» E «SECURITY»	pg.	8
1.3 CENNI IN MATERIA DI REGOLAMENTAZIONE DEL CONCETTO DI SECURITY IN AMBITO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO	pg.	14
1.4 LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI COMPETENTI IN MATERIA DI SECURITY	pg.	19
1.4.1 L'ICAO	pg.	20
1.4.2 L'EASA	pg.	30
1.5 LE ORGANIZZAZIONI NAZIONALI COMPETENTI IN MATERIA DI SECURITY	pg.	34
1.5.1. L'ENAV	pg.	34
1.5.2 L'ENAC	pg.	36
1.5.2.1 DAL PROGRAMMA NAZIONALE DI SICUREZZA AL PIANO LEONARDO DA VINCI	pg.	44
1.5.3 AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA		

DEL VOLO	pg.	53
1.5.4. I PRESTATORI DI SERVIZI DI CONTROLLO DI SICUREZZA	pg.	59
1.5.5 POLIZIA DELLA NAVIGAZIONE AEREA	pg.	73
1.5.6 IL COMANDANTE DELL’AEROMOBILE E IL PERSONALE DI VOLO	pg.	75
1.5.7 IL GESTORE AEROPORTUALE E LA SICUREZZA	pg.	82

CAPITOLO II

2.1 SECURITY E TERRORISMO: EVOLUZIONE NORMATIVA	pg.	89
2.2 EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE NEI CONFRONTI DEGLI ATTI DI INTERFERENZA ILLECITA: GLI ACCORDI INTERNAZIONALI	pg.	92
2.2.1 LA LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO NEGLI STATI UNITI D’AMERICA PRIMA DELL’11 SETTEMBRE 2001	pg.	105
2.2.2 A LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO NEGLI STATI UNBITI D’AMERICA SUCCESSIVA ALL’11 SETTEMBRE 2001	pg.	111
2.3 LA LEGISLAZIONE NELL’UNIONE EUROPEA	pg.	122
2.4 LA LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO IN ITALIA	pg.	128
2.4.1 LA LEGISLAZIONE ANTERIORE ALL’11 SETTEMBRE 2001	pg.	128
2.4.2 LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA ALL’11 SETTEMBRE 2001	pg.	131

2.4.3 LA LEGGE 14 DICEMBRE 2001 n. 431	pg.	140
2.4.4 LE MODIFICHE CONSEGUENTI ALLA RATIFICA DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI ED ALLE DIRETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA	pg.	142
2.5 NUOVI STRUMENTI ED INIZIATIVE	pg.	144
2.6 SECURITY E PRIVACY	pg.	152
CONSIDERAZIONI FINALI		

INTRODUZIONE

Il presente lavoro affronta una tematica particolarmente sentita in ambito aeroportuale: la *sicurezza aerea*.

Premessa necessaria per approfondire questo argomento è stata inquadrare il fenomeno nella sua esatta accezione, operando una distinzione linguistica del concetto di *sicurezza*.

Nel termine *sicurezza* sono infatti compresenti due aspetti che rappresentano due facce della stessa medaglia: la *safety* e la *security*.

Il lavoro verterà in particolare sull'analisi della *security*, intesa come prevenzione degli atti umani volontari illecitamente diretti a porre in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile.

All'analisi del concetto di sicurezza seguirà la descrizione degli attori coinvolti che, a vario titolo, partecipano alla struttura sulla quale si regge il sistema della sicurezza negli aeroporti italiani.

Verrà poi dato ampio spazio alla normativa di diritto aeronautico con riferimento al settore aeroportuale, in particolare nella sua evoluzione storica/giuridica.

Si procederà affrontando le modifiche intervenute a livello europeo successivamente ai tragici eventi dell'11 settembre 2001, affrontando il tema della sicurezza in relazione al fenomeno del terrorismo ed ai possibili sistemi di prevenzione a garanzia dell'incolumità delle persone.

In conclusione si evidenzieranno le lacune riscontrate nel sistema aeroportuale esistente: da un lato la frammentazione delle fonti normative nazionali, comunitarie, internazionali in continuo affanno rispetto alle nuove forme che può assumere il fenomeno del terrorismo;

dall'altro la contraddizione di una normativa in bilico tra le forti ambizioni garantiste, che portano ai limiti dell'exasperazione i controlli su persone, bagagli e merci, e le lacune sistematiche che si verificano nelle situazioni pratiche.

CAPITOLO I

1.1 LA DEFINIZIONE DI SICUREZZA AEREA

Nella normativa aeronautica, internazionale o interna, non è riscontrabile secondo parte della dottrina “alcuna definizione giuridica di «sicurezza aerea» che possa garantire la certezza del diritto”¹.

L’unica specificazione del corrispondente termine inglese “*safety*” si rinviene nel Manuale Icao² «Safety Oversight Audit»³ che la qualifica come quella “condizione nella quale il rischio di danni è limitato ad un livello accettabile”.

Il termine “rischio” viene a sua volta tecnicamente inteso come l’elemento risultante dalla combinazione di una situazione di pericolo (ovvero la probabilità che un evento sfavorevole si verifichi) e della valutazione delle sue conseguenze dannose (ovvero la gravità).

La valutazione del rischio comporta, quindi, la sua identificazione e classificazione in termini di “probabilità” e “gravità”.

¹ Così L. DE LUCA, *Incidenti aerei e sicurezza del volo*, Roma, 1973, pg. 31

² L’ICAO (*International Civil Aviation Organization*) è l’organizzazione internazionale dell’aviazione civile; venne costituita durante la conferenza di Chicago del Novembre-Dicembre 1944, conosciuta anche come la Chicago Convention, con il nome PICAQ (Provisional International Civil Aviation Organization) a cui aderirono inizialmente 52 stati, con l’attesa di conferma di altri 26 paesi. Il suo scopo era quello di creare le basi per una collaborazione internazionale sul piano aeronautico sia dal punto di vista normativo che collaborativo.

³ Questo Manuale ha ad oggetto la verifica dell’applicazione della normativa Icao negli Stati contraenti.

Puntualmente viene sottolineato che la sicurezza viene influenzata da almeno tre fattori: l'uomo con i suoi comportamenti; il velivolo, con le sue caratteristiche costruttive e il suo stato di efficienza; l'ambiente, inteso sia come spazio aereo che come infrastruttura aeroportuale.

Quasi mai i disastri aerei sono determinati da una singola causa, ma solitamente sono proprio il risultato di una «combinazione di fattori eziologici concomitanti anche detta “catena degli eventi” e di fattori circostanziali che entrano in relazione tra loro, disponendosi in una determinata sequenza»⁴.

Pertanto il tema della sicurezza deve essere analizzato sulla base di almeno tre elementi: a) il fattore umano; b) l' idoneità dell'aeromobile nelle fasi di progettazione, produzione e manutenzione, con riferimento all'elemento «macchina»; c) il controllo del traffico aereo, con riferimento all'elemento «ambiente»⁵, sia naturale sia artificiale.

L'ambiente comprende sia una parte “fisica”, costituita dagli oggetti artificiali e sia una parte non fisica, costituita dalle procedure che determinano il funzionamento del sistema.

E' evidente che le condizioni meteorologiche, a titolo esemplificativo la scarsa visibilità, i venti forti, la cenere vulcanica⁶, come i fenomeni naturali, quali ad esempio gli uragani, sfuggono al controllo dell'uomo e quindi, non potendo essere eliminati, si potrà

⁴ F. PELLEGRINO, *La definizione di sicurezza aerea*, in *Atti del convegno Aeroporti e Responsabilità*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, pg 171.

⁵ F. PELLEGRINO, *Op. cit.*, pg. 172.

⁶ Si pensi al vulcano islandese Eyjafjöll che nel 2010 ha eruttato causando l'evacuazione di circa 600 persone e la presenza di una nube di ceneri vulcaniche che ha portato alla chiusura degli spazi aerei e di vari aeroporti di alcuni paesi.

tentare solo di evitarli o di attenuare i loro effetti.

Con riferimento all'elemento umano, la sicurezza aerea si realizza attraverso tre funzioni tra loro interagenti (c.d. “*Accident Prevention Loop*”): quella operativa, quella gestionale e quella investigativa, ciascuna delle quali è oggetto di apposita regolamentazione ⁷.

La funzione operativa è quella che riguarda i soggetti coinvolti in prima persona nelle operazioni di volo: piloti, assistenti di volo, controllori di volo, ecc.

La funzione gestionale è di competenza del livello politico, e consiste nell'emanazione di leggi, regolamenti e provvedimenti.

La funzione investigativa è infine riservata a coloro che hanno la competenza a svolgere indagini sugli incidenti aerei e ne riferiscono, poi, alle autorità aeronautiche gestionali per eventuali opportuni interventi correttivi in materia di prevenzione e sicurezza.

In relazione all'idoneità dell'aeromobile si deve intendere il controllo e il funzionamento della sua struttura fisica e meccanica.

Alla luce di quanto premesso e data l'assenza di una definizione normativa di sicurezza, gli interpreti e gli operatori del settore hanno tentato di ricavarne il relativo significato dall'analisi della combinazione dei predetti elementi.

La sicurezza aerea, intesa dal punto di vista giuridico, dunque, si identificherà con quel complesso di leggi, regolamenti, ordini e discipline, di natura prevalentemente tecnica, dettate con riferimento all'uomo, alla macchina e all'ambiente aereo, aventi lo scopo di contenere i rischi ad un livello accettabile.

⁷ F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna.*, Milano, 2007, pg. 53.

Trattandosi, quindi, di una materia che riguarda più aspetti da quello umano a quello meccanico e ambientale, la normativa sarà frammentata.

Si ha, pertanto, la seguente distinzione: a) la normativa sulla sicurezza dell'aeromobile come mezzo di trasporto; b) la normativa sulla sicurezza della navigazione aerea come attività umana; c) la normativa sulla sicurezza del traffico in ambiente aeronautico.

Premessa, dunque, l'esistenza di molteplici fonti normative disciplinanti la sicurezza aerea a seconda dell'aspetto da trattare, si pone d'obbligo un interrogativo: è possibile nel nostro ordinamento parlare di un vero e proprio diritto alla sicurezza costituzionalmente protetto?

A tale quesito si può dare senz'altro risposta positiva inquadrando il diritto alla sicurezza nella più ampia tutela della salute umana che l'art. 32 della Costituzione riconosce sia come un «fondamentale diritto dell'individuo», ma anche come un «interesse della collettività».

La sicurezza viene intesa come “incolumità pubblica”, ovvero «quel complesso di condizioni garantite dall'ordinamento giuridico al fine di assicurare la salvezza da ogni attentato alla vita o all'integrità fisica della collettività nel suo insieme»⁸.

Anche la nostra giurisprudenza amministrativa ha precisato che i motivi di sicurezza fanno parte del «nucleo essenziale di interessi generali sottostanti all'intera Costituzione e da questa perciò percepiti e garantiti (quali diritti inviolabili) in posizione di preminenza anche sull'esercizio di altri diritti costituzionalmente riconosciuti»⁹.

Il diritto di ogni individuo alla sicurezza è riconosciuto altresì

⁸ MANCINI, *Trattato di diritto penale italiano*, IV, Torino, 1962, pg. 222

⁹ Così Tar Lazio 7 giugno 1991, n. 1045, in TAR, 1991, I, 2108

dall'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) e sancito dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, inserita nella parte II del Trattato istitutivo della Costituzione per l'Europa.

Si può affermare, pertanto, che il “diritto alla sicurezza” equivale al primario e assoluto *jus* di ciascun individuo a vivere in un ambiente di vita “sicuro”.

Corollario di questo principio è il c.d. “dovere di protezione” del passeggero quale prestazione non accessoria ma automaticamente e indissolubilmente annessa all'obbligazione principale nascente da un qualsiasi contratto di trasporto di persone ¹⁰.

Riconosciuto il diritto costituzionale protetto dell'individuo ad un ambiente e ad un viaggio sicuri, lo stesso deve considerarsi anche come un limite alla realizzazione di altri interessi meritevoli di tutela.

Si pensi, ad esempio, all'art 41 della Costituzione che sancisce la libertà dell'iniziativa privata economica, stabilendo appunto che questa non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza umana.

Occorre, quindi, contemperare l'esigenza di libertà di iniziativa economica e la tutela della sicurezza umana.

Anche il principio di libertà della navigazione incontra il limite della sicurezza ¹¹, laddove alcune disposizioni prevedono eccezioni alla libertà di sorvolo per ragioni di sicurezza di volo e di sicurezza pubblica.

Per tutelare, quindi, il diritto alla sicurezza è necessario trovare un

¹⁰ A. CANNATA, *L'oggetto delle obbligazioni, Obbligazioni e contratti*, in *Trattato di diritto privato*, Rescigno, Torino, 1984, pg. 44.

¹¹ Artt. 5 e 9 della Convenzione di Chicago del 1944.

equilibrio, pratico e giuridico, tra la necessità di eliminare o ridurre il rischio degli effetti negativi dell'attività umana (lecita o illecita) sulla salute e l'incolumità delle persone da un lato, e l'esigenza di garantire le libertà e i diritti delle persone e delle imprese dall'altro.

Tale libertà deve essere intesa sia in senso positivo sia negativo, ossia come diritto dell'individuo a non essere limitato e pregiudicato da tutto ciò che è considerato dannoso o pericoloso.

1.2 LE NOZIONI DI «SAFETY» E «SECURITY»

Se nella lingua italiana si utilizza genericamente il termine “sicurezza”, nella lingua inglese vengono impiegate due ben distinte parole ovvero «*safety*» e «*security*» che, pur riferendosi allo stesso concetto ne mettono in luce aspetti diversi.

Ai fini dell'analisi sulla quale verterà il presente elaborato, è necessario chiarirne l'esatto significato.

Con il termine «*safety*» si fa riferimento alla salvaguardia dai rischi connessi all'esercizio del veicolo.

L'“*aviation safety*” va intesa come “*accident prevention*”, cioè come l'insieme di misure di prevenzione di incidenti tecnici o di eventi di pericolo, determinati da circostanze per lo più accidentali e quindi generalmente indipendenti da precise volontà.

Con il termine «*security*» si intende, invece, la salvaguardia e la protezione della collettività dai rischi derivanti da interferenze illecite ¹².

¹² M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety* in *La sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche ed*

Un analogo problema linguistico si pone nella lingua spagnola per il termine «*seguridad*», rispetto al quale si è proposto di distinguere fra «*seguridad técnica aeronautica*», che corrisponderebbe alla nozione di «*safety*» e «*seguridad pública aeronautica*» che corrisponderebbe invece a «*security*»¹³.

Dal punto di vista giuridico, la *security* comprende gli atti umani volontari, illecitamente diretti a compromettere o porre in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile.

La *safety*, invece, è connessa a tutti quei fatti o accadimenti involontari, cui la legge ricollega determinati effetti, secondo un rapporto di causalità giuridica.

La navigazione aerea si può quindi definire come «un'attività, di per sé lecita, nella quale è insito il concetto di rischio, che può dipendere da atti illeciti oppure da comportamenti leciti (e/o da accadimenti naturali)»¹⁴.

Tale definizione duale trova conferma anche nell'impostazione della normativa internazionale laddove la materia della *security* è espressamente regolata dall'Annesso 17 (di cui si tratterà)¹⁵, mentre il concetto di *safety* forma oggetto dell'Annesso 13.

L'Annesso 13 è un “regolamento tecnico” che, pur non fornendo

interdisciplinari, (a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti) Atti del Convegno Milano, 22 aprile 2004 Milano, 2005, pag. 53 ss.

¹³ P. MUÑOZ, *Importancia y vigencia de la Seguridad aeroportuaria*, in *Temas Deaviacion Comercial y Derecho Aeronautico Espacial III*, a cura di Folchi, Buenos Aires, 2000, pg. 259, 261.

¹⁴ F. PELLEGRINO, *Op. Cit.* pg. 54

¹⁵ Si veda il cap. 1.3 del presente lavoro

una definizione espressa di sicurezza, nel delimitare il proprio campo di applicazione fa espresso riferimento alla prevenzione di incidenti, esclusi quelli provocati da altre persone, “altre” rispetto all’equipaggio.

L’Annesso 17 contiene invece norme specifiche adottate in materia di sicurezza contro atti terroristici o attività illegali.

La distinzione linguistica predetta è, tuttavia, meno netta sul piano concreto, poiché calandola nella realtà, ci si rende conto di come i due termini siano in realtà «due facce della medesima moneta»¹⁶.

Tale convincimento sembra seguito anche dalla nostra dottrina, che ha analizzato il problema della sicurezza trattando unitariamente la «*safety*» e «*security*» nella prospettiva della sicurezza in generale dell’attività di navigazione¹⁷.

Dal punto di vista pratico, si diceva, è evidente come la distinzione concettuale tenda a sfumare: a titolo esemplificativo si citano alcune condotte indisciplinate dei passeggeri che si sono registrate e che costituiscono senz’altro violazione delle norme di *security*, ma che hanno rilevanza anche sugli aspetti di *safety*.

Si pensi al continuo utilizzo dei telefoni cellulari da parte dei passeggeri dopo la chiusura delle porte dell’aereo, rischiando di interferire con la strumentazione di bordo, o, ancora, alla ripetuta violazione del divieto di fumare a bordo, comportamento che potrebbe mettere fuori uso gli apparecchi rilevatori di fumo.

¹⁶ Espressione usata dal Presidente del Consiglio ICAO nel suo discorso alla XXVII Sessione plenaria dell’ECAC (Strasburgo, 8-9 luglio 2003), in <http://www.ecac-ceac.org>

¹⁷ M. GRIGOLI, *Il problema della sicurezza della sfera nautica*, Milano, 1990 pg. 211

Le inchieste tecniche sono i principali strumenti per individuare le cause postume di un incidente aereo, analizzando in particolar modo la scatola nera, ascoltando i testimoni, verificando se l'attrezzatura in volo e a terra era a norma e funzionante ecc.

Tali inchieste successive ad un incidente aereo si prefiggono quale obiettivo proprio quello di individuare le reali cause che hanno provocato l'avvenimento.

Nel corso dell'attività investigativa frequentemente è emerso che un sinistro è stato (con)causato proprio da un'interferenza illecita ad opera di uno o più passeggeri.

L'elemento comune ai due concetti sopra descritti è senz'altro l'obiettivo della salvaguardia dell'incolumità delle persone.

Il fattore che differenzia, di contro, il concetto di *safety* e di *security* consiste appunto nella causa che pregiudica questo valore; di conseguenza anche i mezzi predisposti dall'ordinamento giuridico per fornire loro un'adeguata tutela necessariamente saranno differenti.

Nel caso della *safety* la tutela proposta sarà di tipo prevalentemente preventivo, mentre nell'ipotesi di *security* saranno soprattutto di tipo repressivo-sanzionatorio.

Tuttavia occorre rilevare che oggi il concetto di sicurezza dei trasporti abbraccia diversi significati: oltre alle sopra descritte definizioni di *safety* e *security*, vi è altresì quella più ampia di "sviluppo sostenibile".

Lo sviluppo sostenibile¹⁸ è un processo finalizzato al

¹⁸ Il concetto di sviluppo sostenibile fu elaborato dalla Commissione Brundtland (Il rapporto Brundtland è un documento rilasciato nel 1987 dalla commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo in cui, per la prima volta, viene

raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale, economico, sociale ed istituzionale, sia a livello locale sia globale o, come meglio autorevole dottrina specifica, «ciò che soddisfa bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»¹⁹.

introdotto il concetto di sviluppo sostenibile, il nome viene dato dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland che in quell'anno era presidente del WCED ed aveva commissionato il rapporto) sulla base di due elementi fondamentali: l'ambiente quale dimensione essenziale dello sviluppo economico e la responsabilità intergenerazionale nell'uso delle risorse naturali. La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), tenuta a Rio de Janeiro nel 1992, ha consolidato il principio dello sviluppo sostenibile attraverso la sua formalizzazione negli atti adottati a conclusione del Vertice: la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, l'Agenda 21, e la Dichiarazione sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste.

La nozione di sviluppo sostenibile è stata successivamente accolta anche nei trattati ambientali aperti alla firma a Rio: la Convenzione sui cambiamenti climatici, entrata in vigore nel 1994, e la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore nel 1993.

Tale concetto è stato affrontato tra gli altri da MARIDA CEVOLI, CLAUDIO FALASCA, LUDOVICO FERRONE, *Ambiente e crescita. La negoziazione dello sviluppo sostenibile*, Ediesse, Roma, 2004; ENZO TIEZZI, NADIA MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Donzelli Editore, 1999; GIULIANA VINCI, DONATELLA RESTUCCIA, FRANCESCA PIRRO, *Innovazione e Competitività: Biotecnologie e Sviluppo sostenibile*, Società Editrice Universo, Roma 2010; DONELLA H. MEADOWS, DENNIS L. MEADOWS, JORGEN RANDERS, WILLIAM W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972, Traduzione italiana: *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972,

¹⁹ G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile* in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli –Leali, E. G. Rosafio, Giuffrè 2008, pg. 145

Dalla sicurezza intesa dal punto di vista strettamente giuridico di tutela dell'ordine pubblico e prevenzione del pericolo di danni, si è giunti, attraverso un percorso storico e culturale, a ricomprendere in essa una molteplicità di discipline settoriali all'interno delle quali vengono ripartite attribuzioni e competenze tra determinati soggetti specificamente individuati.

In altre parole, se il valore della sicurezza è unico, la sua attualizzazione si manifesta in distinte discipline settoriali e norme giuridiche.

Si pensi, nel caso specifico del diritto della navigazione, oggetto della presente analisi, dove la sicurezza prende la forma della *security*, della *safety* o dello sviluppo sostenibile.

Se, pertanto, oggi si deve parlare di sicurezza anche dal punto di vista dello sviluppo sostenibile, risulta evidente la necessità per il Legislatore di disciplinare tale materia anche alla luce delle istanze internazionali e comunitarie: ciò perché si possa parlare di una sicurezza “modernamente intesa”.

Questo porterà, quindi, ad un diritto uniforme in materia di difesa, prevenzione e gestione del rischio e tutela dell'ambiente, aspetti tutti della sicurezza largamente intesa.

Tale uniformità non è tuttavia, allo stato riscontrabile facilmente poiché, come si vedrà anche all'interno del presente elaborato, la normativa in materia di sicurezza si caratterizza per una discontinuità, particolarità e temporaneità dovute, soprattutto, all'utilizzo di una legislazione di emergenza ²⁰.

Sarebbe auspicabile, quindi, oltre ad una normativa più uniforme e

²⁰ G. VERMIGLIO, *op cit.*, pag. 151 ss.

armonizzata tra i vari Paesi (Comunitari e non) in tema di sicurezza, anche una maggior attenzione e sensibilizzazione verso il tema dell'ambiente e dell'economia sostenibile.

1.3 CENNI IN MATERIA DI REGOLAMENTAZIONE DEL CONCETTO DI *SECURITY* IN AMBITO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

Il presente lavoro verterà prevalentemente sul concetto di *security*, laddove il concetto pubblicistico di sicurezza, come sopra descritto, è rivolto a prevenire qualsiasi danno, pericolo o turbativa alle persone o al velivolo a prescindere dalla causa che minaccia l'attività aeronautica.

Tale concetto si è sviluppato progressivamente nel tempo, in base anche alle esigenze dei vari periodi storici e agli accadimenti, trovando la propria disciplina in varie disposizioni normative a partire da quella internazionale delle Convenzioni e degli Accordi bilaterali, a quella comunitaria delle Direttive e dei Regolamenti, sino a quella nazionale data dal Codice della navigazione e dalle Leggi nazionali e regionali.

Il settore aeronautico è naturalmente influenzato dalle relazioni internazionali, gli Stati si sono negli anni determinati ad assumere degli impegni in materia di sicurezza dei trasporti, considerato il forte interesse soprattutto economico per ciascuno di essi, traducendoli in convenzioni ed in accordi bilaterali e multilaterali.

A partire dalla Convenzione di Chicago del 1944 ²¹ si iniziò infatti a

²¹ Convenzione di Chicago del 7.12.1944, approvata dall'Assemblea federale il 13.12.1946, ratificata dall'Italia il 31.10.1947 e entrata in vigore il 30.11.1947, di cui

trattare, seppur non specificatamente, di *security*, mediante la previsione di norme programmatiche quali, a titolo di esempio, l'art. 35 in materia di trasporto di armi e munizioni, l'art. 25 relativamente alle misure di assistenza agli aeromobili in difficoltà, l'art. 22 in tema di adozione di misure volte ad evitare i ritardi non indispensabili e gli artt. 69 e 74 sulle procedure di consultazione ed assistenza del Consiglio ICAO.

Non si poteva, però, al tempo della redazione della Convenzione prevedere uno sviluppo del trasporto aereo nei termini in cui lo si conosce al giorno d'oggi, ma tale documento rappresenta certamente la prima forma di autoregolamentazione condivisa sul tema dello sviluppo della navigazione aerea civile internazionale.

L'ICAO²² intervenne poi in merito ai successivi accordi bilaterali e multilaterali tra gli Stati, al fine di ridurre le possibili disparità di discipline e interventi e/o arginare le sovrapposizioni.

Per uniformare i summenzionati accordi, l'ICAO provvedeva a fornire quelle necessarie indicazioni di massima agli Stati contraenti: nella Risoluzione del 25 giugno 1986 il Consiglio dell'ICAO aveva approvato un "*modello di clausola sulla sicurezza aerea*" che gli Stati membri erano chiamati a considerare nella negoziazione dei loro accordi bilaterali.

A tale Risoluzione è seguita quella del 1989 con la quale l'ICAO ha approvato un modello standard di accordo bilaterale o regionale in materia di *security*, al quale gli Stati potevano riferirsi nella predisposizione degli accordi.

Sempre in forza delle disposizioni della Convenzione di Chicago, in

si dirà nel capitolo successivo.

²² Cfr. nota 2.

particolare dell'art. 37²³, nel 1974 venne adottato l'Annesso 17²⁴.

²³ Secondo l'art. 37 Convenzione di Chicago: Ogni Stato contraente si impegna a prestare il suo concorso per raggiungere il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nelle norme, nei procedimenti e nei metodi d'organizzazione relativi agli aeromobili, al personale, alle avioilinee ed ai servizi ausiliari, laddove tale uniformità faciliterebbe e migliorerebbe la navigazione aerea.

A tale scopo, l'Organizzazione per l'Aviazione civile internazionale adotta e modifica, secondo le necessità, le norme, i metodi raccomandati e i procedimenti internazionali che concernono:

a) i sistemi di comunicazione e quelli ausiliari della navigazione aerea, compresa

l'identificazione a terra;

b) le caratteristiche degli aeroporti e dei campi d'atterramento;

c) le norme dell'aria ed i metodi di controllo della circolazione aerea;

d) le licenze e le patenti per il personale tecnico d'esercizio e di manutenzione;

e) la navigabilità degli aeromobili;

f) l'immatricolazione e l'identificazione degli aeromobili;

g) la raccolta e lo scambio di informazioni meteorologiche;

h) i libri di bordo;

i) le carte e i diagrammi aeronautici;

i) le formalità doganali e di immigrazione;

k) gli aeromobili in pericolo e le inchieste sugli infortuni;

e se ciò sembri appropriato, tutte le altre questioni concernenti la sicurezza, la regolarità e il buon funzionamento della navigazione aerea.

²⁴ Denominato "*Safeguarding International Civil Aviation Act of Unlawful Interference*", atto pubblicato ora in sei lingue: arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo, che costituisce tuttora il cardine 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

Con questo documento l'ICAO ha preteso che ciascuno Stato predisponesse programmi e procedure tali da garantire al trasporto aereo un livello standard di sicurezza in condizioni di normalità.

Il capitolo 1 dell'Annesso 17 definisce *security* una «combinazione di misure umane e risorse materiali volte a salvaguardare l'aviazione civile contro atti di interferenza illecita»²⁵.

L'ICAO mediante Risoluzioni, confluite anch'esse nell'annesso 17, ha specificato il concetto di “atti di interferenza illecita” considerando tali anche atti di terrorismo, dirottamento, la cattura di ostaggi, il sequestro illecito di aeromobili, sabotaggio, la pirateria nonché «l'utilizzazione degli aerei come strumento di distruzione collettiva» quale evidente riferimento agli attentati dell'11 settembre 2001.

L'interesse per la sicurezza dei trasporti è indubbiamente una materia che non solo ha spinto a livello internazionale gli Stati a tentare una regolamentazione comune, ma anche a livello europeo.

A tal proposito si osserva che la Conferenza Europea dell'aviazione Civile (Ecac)²⁶ ha fornito diverse Raccomandazioni in materia di

nelle aree aeroportuali.

²⁵ Stessa definizione si trova nell'*international civil aviation vocabulary* dell'Icao, Doc. 9713, Part. II

²⁶ La Conferenza Europea dell'Aviazione Civile (ECAC) può essere definita il punto focale della cooperazione in materia di trasporto aereo a livello paneuropeo, anche grazie alla sua esperienza cinquantennale.

L'ECAC è composta attualmente da 44 Stati che rappresentano quasi tutta l'Europa.

Fondata nel 1955 come organizzazione intergovernativa, l'ECAC ha come principale obiettivo quello di promuovere lo sviluppo di un sistema di trasporto aereo sicuro, efficace e durevole. In questa prospettiva, essa si impegna per:

sicurezza dell'aviazione civile., sempre in applicazione dei principi dell'Annesso 17.

Solo per citare alcuni dei più importanti, senza nessuna pretesa esaustiva, vi sono il Regolamento 2320 del 16 dicembre 2002 emesso dal Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile; il Regolamento della Commissione 622 del 2003 che stabilisce misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione; il Regolamento 1486 del 2003 della Commissione che concerne le procedure per lo svolgimento di ispezioni da parte della stessa nel settore dell'aviazione civile ²⁷.

- l'armonizzazione delle politiche e delle pratiche nell'ambito dell'aviazione civile tra gli Stati membri;

- la promozione del raccordo delle diverse strategie politiche tra gli Stati membri e gli altri ambiti mondiali.

²⁷ 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”, pubblicato nella dell'Unione europea del 9.4.2008;

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”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 5.4.2003;

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”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 23.08.2003.

1.4. LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ED EUROPEE COMPETENTI IN MATERIA DI SECURITY

Premessa

La sicurezza aerea viene intesa sia come *safety* ovvero la protezione del passeggero e dei bagagli dai pericoli generati dallo svolgimento delle attività ordinarie di trasporto aereo, sia come *security* ovvero protezione da qualsiasi interferenza illecita operata da terzi.

La sicurezza aerea è un concetto che riguarda tutti gli aspetti dell'aviazione civile a partire dalla costruzione del velivolo, degli aeroporti, dall'efficienza e preparazione del personale di volo tutto ecc.

Nell'ambito della *security* aeroportuale numerosi, vedremo, sono i soggetti coinvolti ognuno dei quali con definiti ruoli e compiti.

Già si è anticipato che l'aeroporto appare ormai sempre più come un complesso ed organizzato erogatore dei servizi ausiliari alla navigazione aerea.

Alla luce di questo profondo mutamento di prospettiva vengono in rilievo molti soggetti che partecipano nell'espletamento dei servizi aeroportuali e nelle attività connesse, non solo, dunque, in ambito pubblicistico, ma anche in ambito privatistico.

Si ritiene, pertanto, necessario descrivere nelle loro funzioni e caratteristiche alcuni dei soggetti e degli enti coinvolti nel sistema del trasporto aereo, con particolare riferimento alla sicurezza.

1.4.1 L'ICAO

L'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) è l'organizzazione internazionale dell'aviazione civile; venne costituita durante la conferenza di Chicago del Novembre-Dicembre 1944²⁸, con il

²⁸ Nel periodo intercorrente tra le due guerre mondiali si è avuto un grande progresso nell'aviazione, soprattutto negli Stati Uniti, paese in cui le enormi distanze rendevano frequentissimo l'impiego degli aerei. Furono, infatti gli Stati Uniti a promuovere l'adozione di un testo internazionale che provasse a disciplinare in maniera omogenea tale settore, e ciò avvenne con la Conferenza di Chicago del 1 novembre 1944, nella quale il presidente americano Roosevelt ammonì i capi di 54 paesi partecipanti sulla necessità di migliorare la situazione esistente.

Obiettivo della Conferenza era quello di assicurare, a livello mondiale, un adeguato sviluppo del trasporto aereo, mediante un'unificazione sia tecnica che economica dell'esercizio aeronautico ed un ampliamento, quindi, della collaborazione internazionale.

La Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale, che costituisce lo strumento di carattere generale elaborato dalla Conferenza, è entrata in vigore nel maggio del 1947.

Essa è suddivisa in quattro parti:

- 1) Navigazione aerea
- 2) Trasporto aereo internazionale
- 3) ICAO
- 4) Norme finali

La prima parte è imperniata sul cosiddetto *accordo di transito*, il quale stabilisce lo scambio multilaterale del diritto di sorvolo e di scalo tecnico, ossia permette che le due libertà *tecniche* (la prima e la seconda) siano applicabili anche alle linee aeree regolari.

Una regola importante di questa prima parte è il divieto di cabotaggio, sancito dall'art. 7: "Ogni Stato contraente avrà diritto di rifiutare agli aeromobili degli altri

Stati contraenti il permesso di trasportare, dietro compenso o dietro noleggio, passeggeri, merce o posta da un punto all'altro del proprio territorio”.

Dall'esame di tutte le disposizioni del secondo capitolo della prima parte della Convenzione si desumono tre principi caratterizzanti il regime della Convenzione stessa:

- a) *applicazione delle leggi e dei regolamenti nazionali dei singoli Stati*: secondo questo principio la convenzione non intende sostituirsi alle leggi degli Stati contraenti, ma si limita a far rispettare la propria disciplina dei voli internazionali;
- b) *eguaglianza di trattamento*: gli aeromobili di uno Stato contraente che sorvolano un altro Stato contraente sono equiparati agli aeromobili di quello Stato;
- c) *uniformità*: secondo l'art. 12 gli Stati contraenti si impegnano ad uniformarsi al modello internazionale di regole tecniche ed economiche.

Per quanto riguarda la seconda parte – trasporto aereo internazionale- essa concerne *l'accordo sul trasporto*, nel quale si stabilisce lo scambio multilaterale dei diritti di terza, quarta e quinta libertà, cioè le libertà commerciali.

la Convenzione definisce le 5 libertà dell'aria, ma indica solo dei punti sui quali i vari paesi contraenti hanno poi elaborato degli accordi bilaterali.

Pur lodevole negli intenti, esplicitati nel preambolo, laddove si legge che “lo sviluppo della navigazione aerea civile internazionale può validamente contribuire a suscitare e mantenere l'amicizia e la comprensione tra le nazioni ed i popoli”, si è tuttavia rivelata un insuccesso a causa dello scontro tra liberalizzazione (USA) e protezione delle compagnie di bandiera (EUROPA).

La Convenzione di Chicago, con le sue “libertà dell'aria”, ha comunque aperto la strada a una contrattazione fra paesi e compagnie aeree di carattere soprattutto bilaterale.

Il principio basilare è quello di operare un'equa ripartizione del traffico fra le compagnie aeree dei paesi interessati.

I vettori che partecipano agli accordi devono avere un numero di voli uguale, operato con aeromobili di capacità uguale, con una ripartizione degli orari che non favorisca l'uno rispetto all'altro, con l'applicazione di tariffe uguali.

Alla Convenzione, quindi, sono seguiti gli Accordi bilaterali (1946-1996), che

nome PICA0 (*Provisional International Civil Aviation Organization*) a cui aderirono inizialmente 52 stati, con l'attesa di conferma di altri 26 paesi; il suo scopo era quello di creare le basi per una collaborazione internazionale sul piano aeronautico sia dal punto di vista normativo sia collaborativo.

Nell'Aprile del 1947, dopo la ratifica degli stati mancanti, il PICA0 si trasformò in ICAO e nel novembre dello stesso anno divenne un'agenzia specializzata dell'ONU collegata al Consiglio Economico e Sociale (*Economic and Social Council -ECOSOC*).

È composta da:

- l'Assemblea, che è il massimo organo direttivo e si riunisce ogni tre anni;
- il Consiglio, che è l'organo esecutivo, formato da 36 membri e rinnovato ogni tre anni dall'Assemblea riunita;
- il Segretariato, suddiviso in 5 Dipartimenti (Navigazione aerea, Trasporto aereo, Affari legali, Cooperazione Tecnica e Amministrazione e servizi), che svolge una funzione di collegamento fra l'Assemblea ed il *Consiglio*.

L'Assemblea si riunisce almeno una volta ogni tre anni su convocazione del Consiglio, salvo convocazioni sessione straordinaria,

riguardano soprattutto la terza e la quarta libertà.

Questi provvedimenti danno luogo a *pool*, cioè ad accordi per la divisione dei servizi operati sulla stessa linea da compagnie di bandiera diverse.

Sono intese vincolanti al fine di non privilegiare una compagnia piuttosto che un'altra e sono stati in parte resi meno rigidi con l'avvento della liberalizzazione a partire dal 1988 quando la CEE (poi UE) ha sottolineato l'esigenza di una maggior flessibilità in termini di offerta di posti e di tariffe.

in tali riunioni gli stati partecipanti hanno diritto ad un voto.

L'art. 49 della convenzione individua inoltre i poteri dell'assemblea, tra questi 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.

Il consiglio è un organismo permanente composto dai rappresentanti di trentasei Stati contraenti eletti dall'Assemblea a cui è attribuita una rappresentanza basata sulla rilevanza dello Stato in materia di trasporti aerei; sul contributo dato in materia di impianti e servizi di navigazione aerea civile internazionale; sulla capacità di garantire la rappresentanza di tutte le principali aree geografiche del mondo; il Consiglio elegge un Presidente, nomina un Comitato del Trasporto aereo (responsabile degli aspetti economici), istituisce una Commissione per la navigazione aerea (responsabile di esame coordinamento e pianificazione del programma tecnico dei lavori dell'ICAO) e nomina il Segretario generale.

I principali obiettivi dell'ICAO sono indicati 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”.

Compito primario dell'ICAO è quello di promuovere e aggiornare presso i Paesi membri le normative dei vari campi dell'aviazione civile, soprattutto quelle che si riferiscono alla *safety*, alla salvaguardia dell'ambiente e al rispetto delle norme internazionali.

In particolare per il periodo 2005-2010 gli obiettivi strategici prefissati sono stati, a titolo esemplificativo, migliorare la sicurezza globale dei voli sia in termini di "*safety*" che di "*security*"; ridurre al minimo l'impatto ambientale delle operazioni aeree, migliorare l'efficienza delle operazioni legate al trasporto aereo e la loro continuità, rafforzare le leggi che disciplinano l'aviazione civile internazionale; ulteriormente, nel Security Summit di Ginevra, del 22 gennaio 2010, l'ICAO e le compagnie aeree presenti sono giunti all'emanazione di cinque raccomandazioni al fine di elevare ulteriormente il livello di sicurezza ²⁹.

L'ICAO persegue i propri obiettivi di assistenza ai paesi per la realizzazione di progetti di cooperazione tecnica attraverso norme e raccomandazioni (Standards and Recommended Practices - SARPs), la

²⁹ Questi gli argomenti contenuti nelle raccomandazioni: 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.

differenza tra standards e raccomandazioni consiste nello scopo da essi perseguito e nella loro obbligatorietà, mentre il recepimento degli standards è obbligatorio, dalla loro applicazione deriva il conseguimento di un livello di sicurezza minimo uniforme in tutti gli Stati contraenti, per quanto concerne le raccomandazioni 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 internazionale.

Alcuni gruppi di lavoro dell'ICAO (Panels) sono seguiti attivamente anche da esperti ENAV su espressa nomina dello Stato.

L'ICAO emana le SARPs che vengono di solito trasformate in leggi nazionali dai diversi paesi per essere operative; le norme riguardano le regole generali di volo, il rilascio dei brevetti per i piloti e per il personale di bordo, la definizione delle aerovie e la predisposizione delle carte aeronautiche, l'immatricolazione degli aeromobili (ad ogni aeromobile viene assegnata una sigla composta da una lettera che identifica il paese di immatricolazione più quattro lettere combinate in modo diverso; ad es. un aereo italiano può essere identificato come I ALFA), la navigabilità (vale a dire l'idoneità tecnica degli aeromobili a volare), la manutenzione degli aeromobili (ogni quante ore di volo va fatta la revisione degli aerei, il tipo di controlli ai quali devono essere sottoposti, come deve essere eseguita una revisione ecc.), la funzionalità degli aeroporti.

Circa l'obbligatorietà degli atti emanati dall'ICAO va considerato che all'atto della ratifica della Convenzione di Chicago, avvenuta con il decreto legislativo 6 Marzo 1948, il Consiglio ICAO non aveva ancora adottato alcun Annesso; negli anni successivi, a fronte della entrata in

vigore dei diversi annessi, si manifestò la necessità di un formale atto di recepimento.

All'uopo fu emanata una legge ³⁰ composta di un solo articolo, che stabiliva che gli Allegati tecnici alla Convenzione per l'aviazione civile internazionale ed i relativi emendamenti sarebbero diventati esecutivi attraverso decreti del Presidente della Repubblica, da emanarsi su proposta del Ministro per gli Esteri, di concerto con il Ministro della Difesa, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge stessa. Allo scadere del termine là indicato, il 19 Marzo 1960, nessun decreto era ancora stato emanato lasciando di fatto tale legge priva di effetti; solo nel 1979, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto col Ministro dei Trasporti, fu presentato in Senato un d.d.l. di modifica degli artt. 687 e 731 del codice della navigazione, che prevedeva un'indicazione per il recepimento degli Annessi. La modifica fu poi introdotta con legge 213 del 18 Maggio 1983; il novellato art. 687, ribadendo che l'amministrazione della navigazione aerea è retta dal Ministro dei Trasporti, stabilisce che al recepimento dei "principi generali" contenuti negli Annessi si debba provvedere con decreto del Presidente della Repubblica, in attuazione di tale disposizione fu poi emanato il DPR 4 Luglio 1985 n. 461 ³¹.

Nemmeno con la norma introdotta dall'art. 26 della legge 1° Agosto 2002 è stata data reale soluzione al tema del mancato recepimento degli Annessi alla Convenzione di Chicago del 1944 già che la disposizione

³⁰ La legge 29 Gennaio 1957 n. 24 intitolata "*Delega per l'approvazione degli Allegati tecnici alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile conclusa a Chicago il 7 Dicembre 1944*".

³¹ G. Bevilaqua Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale, in <http://www.traffico-aereo.it>.

rimanda all'adozione di ulteriori atti amministrativi ³².

Parte della dottrina ha sempre negato l'obbligatorietà degli Annessi perché mancanti del carattere di atti incondizionati considerando essere vincolanti solamente gli atti interni ³³.

Per contro, a prescindere dal loro formale recepimento, gli Annessi alla Convenzione di Chicago, una volta entrati in vigore a norma della Convenzione stessa, hanno rappresentato la principale fonte, se non l'unica, delle regole relative all'aviazione civile; il fatto stesso che, nel corso di quasi un sessantennio, la pressoché totalità degli Stati del mondo abbia aderito alla Convenzione dimostra come tali Stati ritengono fondamentale, per la sicurezza della navigazione aerea, l'applicazione uniforme di regole generalmente condivise ³⁴.

La situazione italiana subì una scossa quando, l'8 ottobre 1996 nei pressi dell'aeroporto Caselle di Torino, un Antonov An-124 si schiantò facendo venire alla luce la non rispondenza degli Aiuti Visivi Luminosi (AVL) degli aeroporti italiani ai requisiti prescritti dall'ICAO nell'Annesso 14; il Ministro dei Trasporti intervenne a placare le polemiche con l'atto di indirizzo del 18 gennaio 1998 (c.d. decreto Burlando), nel quale si stabilì che, in attesa di un formale recepimento, l'allora Direzione Generale dell'Aviazione Civile dovesse tener conto degli Annessi ICAO, ed in particolare del capitolo 8 dell'Annesso 14 – vol. I, ad integrazione della legislazione vigente in materia di sicurezza.

³² Ibidem.

³³ B. FRANCHI, *lo stato di recepimento degli allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Atti del convegno il nuovo diritto aeronautico*, Modena 4, 5 maggio 2001, Milano 2002, pg. 15 ss.

³⁴ G. Bevilaqua *Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale cit.* in <http://www.traffico-aereo.it>.

Solo nel 2002 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti emanò un decreto ministeriale ³⁵ con cui è stato recepito l'Annesso 14 “Aerodromi, terza edizione del luglio 1999”, il successivo 24 maggio lo stesso Ministro emanò l'Atto di indirizzo (35/T) con cui stabilì che «tutte le norme ICAO afferenti alla sicurezza del volo sono da considerare cogenti per tutti gli operatori del trasporto aereo entro 30 giorni dalla loro comunicazione ufficiale; le norme non direttamente afferenti la sicurezza del volo dovranno essere esaminate dall'ENAC (...); le raccomandazioni ICAO volte al miglioramento della sicurezza aerea in generale e del trasporto aereo in particolare, debbono essere attuate entro un periodo massimo di due anni dalla loro comunicazione ufficiale, sempre che l'ENAC non ne dichiari espressamente l'inapplicabilità, informandone contemporaneamente l'ICAO» rendendo vincolanti nei confronti degli operatori del trasporto aereo le norme afferenti la sicurezza del volo, con la legge 166/2002 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", venne quindi disposto il “recepimento in via amministrativa degli Annessi ICAO, anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'ENAC, ed analoghe modalità per le eventuali modifiche degli Annessi e per il recepimento dell'ulteriore normativa tecnica applicativa degli stessi”.

Successivamente, con DgL. 8 Maggio 2005 l'ENAC è stata autorizzata dall'art.690 C.N. ³⁶ a recepire tutti gli annessi con propri Regolamenti ³⁷.

³⁵ Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 23 maggio 2002, pubblicato sulla G.U. n. 137 del 13 giugno 2002

³⁶ Art 690 Cod.Nav. (come modificato con DgL n.151 del 15/3/2006) “Al recepimento degli Annessi alla Convenzione relativa all'Aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 Dic.1944, resa esecutiva con DgL 6/3/1948

n.616, si provvede in via amministrativa per le singole materie, sulla base dei principi generali stabiliti in attuazione di norme legislative, del DPR 4/Lug/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. Ferme restando le competenze di regolamentazione tecnica attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, come definite dalla legge 23 dicembre 1980, n. 930, e successive modificazioni, l'ENAC determina le condizioni di applicabilità, attuazione e regolarità dei servizi antincendio in ambito aeroportuale. Il Governo della Repubblica e' autorizzato a modificare o sostituire, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e in attuazione dei principi stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, le disposizioni di legge incompatibili con quelle degli annessi oggetto del recepimento nonche' delle disposizioni tecniche attuative contenute nei manuali e negli altri documenti ufficiali collegati con gli annessi”.

³⁷ A seguito di quest'ultimo mandato legislativo l'ENAC :

1) completava il recepimento dell'Annex 1 (Licenza del personale) con apposito regolamento relativo ai “Requisiti per la licenza di controllore traffico aereo”;

2) recepiva l'Annex 2 con il Regolamento ENAC “Regole dell'Aria” (1[^] Ediz. in vigore dal 15/Mar/07, modificato con la 2[^]Ediz. in vigore dal 30/Ago/07);

3) recepiva l'Annex 15 con il Regolamento ENAC “Servizio Informazioni Aeronautiche” in vigore (data differita al 01/Gen/09);

4) recepiva l'Annex 7, con il Regolamento ENAC “Marche di nazionalità ed immatricolazione degli aa/mm”, in data 5/Lug/2008;

5) recepiva l'Annex 5, con il Regolamento ENAC “Unità di misura nel settore dell'AC; in data 5/Nov/2008;

6) Recepiva l'Annex 3, con Regolamento ENAC “Meteorologia per la Navigaz. Aerea in data 30/Lug/2009;

1.4.2 L'EASA

Il Regolamento CE n. 1592/2002 del 15 luglio 2002, recante Regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, ha costituito l'EASA ovvero l'agenzia Europea per la Sicurezza Aerea ³⁸.

Il processo che ha portato alla creazione di questo organismo si è sviluppato sulla constatazione che, non avendo le JAA alcun potere giuridico di emanare atti vincolanti immediatamente esecutivi tra gli

7) Recepiva l'Annex 11, con regolamento ENAC "Servizi di Traffico aereo", in data 30/Lug/2009 (entrata in vigore Feb/2010).

³⁸ Sull'evoluzione che ha portato alla creazione dell'EASA cfr. F. Manuhutu, *Aviation safety regulation in Europe*, in *Air and Space Law*, 2000, 264 ss.; C. Pozzi, *L'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, 91 ss.; T. Sulocki, A. Cartier, *Continuing airworthiness in the frame work of the transition from the Joint Aviation Authorities to the European Aviation Safety Agency*, in *Air and Space Law*, 2003, 311 ss.; Daoust, *L'Agence europeen AESA est operationnelle*, in *Air & Cosmos* del 16 gennaio 2004, 30 ss.; S. Sciacchitano, *Profili organizzatori dell'European Aviation Safety Agency (EASA)*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena del 28-29 giugno 2002 (a cura di Franchi), Milano, 2005, 141 ss.; V. Randazzo, *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, 4, 87 ss.; M. Gestri, *Le competenze decisionali dell'EASA nell'ordinamento comunitario*, cit., 151 ss.; F. Pellegrino, *Sicurezza e prevenzione negli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria e nazionale*, cit., 220 ss.; P. Nisi, *La tutela della safety nella navigazione aerea e i nuovi compiti dell'EASA*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2008, n. 1; E. Papi, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli-Leali, E. Rosafio, Miano, 2008, spec. 398, 399.

Stati aderenti, la normativa JAR, nonostante gli sforzi volti ad una armonizzazione tra gli Stati aderenti, non è stata uniformemente applicata; l'idea di trasformare tutte le JAR prodotte e le successive modifiche in Regolamenti comunitari lasciava immaginare un potenziale accumulo di ulteriori ritardi derivanti dall'iter legislativo comunitario che sarebbero risultati incompatibili con le esigenze di tempestività proprie dell'aviazione civile commerciale.

La Commissione europea ha quindi promosso la creazione di un'organizzazione forte in grado di vincolare tutti gli Stati comunitari all'uniforme applicazione delle "norme comuni" necessarie ³⁹.

³⁹ L'atto costitutivo attribuisce all'EASA i seguenti compiti:

- a) garantire il buon funzionamento e lo sviluppo dell'aviazione civile;
- b) svolgere qualsiasi compito sulle questioni di propria competenza ed esprimere "pareri" alla Commissione UE;
- c) assistere la Commissione nella preparazione delle misure da adottare, in tutti i settori dell'aviazione civile europea. Qualora dette misure siano formate da norme tecniche, la costruzione, il progetto e gli aspetti operativi degli aeromobili, la Commissione non potrà modificare il loro contenuto senza il preventivo coordinamento con l'Agenzia;
- d) prendere tutte le misure necessarie nell'ambito dei poteri ad essa conferiti dal Regolamento istitutivo o da altra legislazione UE;
- e) eseguire le ispezioni e le indagini necessarie all'espletamento dei propri compiti;
- f) assolvere a nome dagli Stati membri, le funzioni ed i compiti a loro attribuiti dalla Convenzione di Chicago, relativi alla progettazione, produzione e registrazione di prodotti, parti e pertinenze di aeromobili;
- g) elaborare le specifiche di certificazione, tra cui i codici di aeronavigabilità, i metodi accettabili di conformità ed il materiale esplicativo da usare, nel processo di certificazione;
- h) stabilire le specifiche di aeronavigabilità, per ogni parte o pertinenze degli aa/mm, per le quali è richiesto un certificato;

Dopo circa sei anni dalla sua emanazione il Regolamento istitutivo è stato modificato il 20 febbraio 2008 dal regolamento 216/2008 che abroga il precedente n. 1592/2002.

Anche Il regolamento 216/2008 è stato oggetto di ulteriori interventi di modifica con due regolamenti nel 2009 il n. 690/2009 del 30 luglio 2009 e dal reg. n. 1108/2009 del 21 ottobre 2009 e più di recente dal reg. n. 6/2013 dell'8 gennaio 2013.

In particolare il regolamento 1108/2009 ha ulteriormente ampliato, in vista di un «approccio sistemico globale», i compiti dell'Agenzia agli aeroporti, alla sicurezza e all'interoperabilità aeroportuale, ai servizi di navigazione aerea (*Air Navigation Services* – «ANS») e alla gestione del traffico aereo (*Air Traffic Management* – «ATM»).

Con questi ulteriori interventi normativi si è infatti mirato a raggiungere un «*global safety approach* dell'EASA che comprende tutto il sistema aeronautico, la parte macchina (l'aereo), l'ambiente (l'aeroporto) e l'uomo».

Importante è il ruolo di questo ente a cui sono attribuiti sia poteri

-
- i) stabilire i requisiti ambientali per ogni prodotto, per il quale è richiesto un certificato ambientale;
 - l) effettuare direttamente o tramite le autorità aeronautiche nazionali, le ispezioni tecniche associate alla certificazione di prodotti, parti o pertinenza;
 - m) rilasciare gli appropriati certificati di omologazione del tipo o cambiamenti associati;
 - n) rilasciare i certificati per le parti e le pertinenze ed i certificati ambientali;
 - o) modificare, sospendere o revocare il certificato in causa, allorquando le condizioni in base al quale è stato rilasciato, non sono più soddisfatte o la persona fisica o giuridica che detiene il certificato, non adempia agli obblighi previsti.
 - p) reagire senza indugio a problemi di sicurezza ed emettere le informazioni vincolanti applicabili.

normativi sia esecutivi nell'ambito della sicurezza aerea.

L'Agenzia fornisce innanzitutto un servizio di consulenza tecnica alla Commissione europea, assistendola nella stesura dei regolamenti per la sicurezza aerea in vari settori e fornendo informazioni per la conclusione dei relativi accordi internazionali.

All'Easa, inoltre, è stata conferita l'autorità di svolgere alcuni compiti di carattere esecutivo relativi alla sicurezza aerea come la certificazione dei prodotti aeronautici e delle organizzazioni coinvolte nella loro progettazione, produzione e manutenzione oltre alla certificazione dei prodotti dell'aviazione civile, comprese l'aviazione generale e commerciale.

È importante rilevare che la sicurezza aerea (prevenzione di azioni illegali contro l'aviazione civile quali, ad esempio, i dirottamenti) non rientra nel suo ambito di responsabilità, ma rientra nell'ambito del diritto comunitario applicato dagli Stati membri ⁴⁰.

L'EASA è stata istituita principalmente per assicurare un elevato ed uniforme livello di protezione ambientale, per agevolare la circolazione di merci, persone e servizi e fornire assistenza agli Stati membri aderenti alla Convenzione di Chicago nell'adempiere gli impegni/obblighi che si sono assunti sottoscrivendola.

⁴⁰ http://europa.eu/index_it.htm

1.5 LE ORGANIZZAZIONI NAZIONALI COMPETENTI IN MATERIA DI SECURITY

1.5.1 L'ENAV

L'Ente Nazionale Assistenza al Volo nasce nel 1996 dalla trasformazione dell'Azienda Autonoma Assistenza al Volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG) in ente pubblico economico e in seguito, nel 2000, in S.p.a.

L'Enav è, oggi, un ente interamente controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e vigilato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Con D.P.R. 24 Marzo 1981 n. 145 "Ordinamento dell'Azienda autonoma assistenza al volo per il traffico aereo generale" veniva costituita l'AAAVTAG.

I compiti di tale azienda previsti dall'art. 3 del suddetto D.P.R. sono l'organizzazione ed esercizio dei servizi del traffico aereo generale, delle telecomunicazioni aeronautiche, delle informazioni aeronautiche, dei servizi meteorologici aeroportuali nonché dei servizi del traffico aereo inerenti al movimento degli aeromobili sulle aree di manovra.

Tale Azienda doveva anche provvedere al reclutamento e, direttamente o indirettamente, alla formazione ed all'addestramento del personale da impiegare per l'espletamento dei servizi di assistenza al volo, al rilascio delle relative licenze ed abilitazioni e, come in uso allora doveva anche controllare i piloti e autocontrollarsi provvedendo agli accertamenti delle infrazioni alla normativa sull'assistenza al volo.

L'azienda doveva infine occuparsi del potenziamento, dell'ammodernamento e della costruzione d'impianti ed apparati d'assistenza radio e visuale, alla loro installazione e manutenzione anche in relazione allo sviluppo del traffico aereo, al progresso tecnologico, alle modificazioni delle norme internazionali in materia di assistenza al volo e, una volta fatto ciò, provvedere ai controlli, a terra e in volo, sulla rispondenza agli standards delle radio assistenze e degli aiuti luminosi per l'atterraggio.

Con la Legge n. 665 del 1996 l'AAAVTAG venne trasformata nell'Ente Pubblico Economico ENAV (Ente nazionale Assistenza al volo)⁴¹.

Dalla lettura in particolare dell'art. 3, emerge come i servizi affidati all'Ente sono sostanzialmente gli stessi previsti in precedenza: organizzare ed erogare i servizi, provvedere alla formazione del proprio personale e fornirgli le relative abilitazioni.

L'ENAV assicura il servizio di controllo del traffico aereo e gli altri servizi di assistenza alla navigazione, attraverso varie tipologie di strutture che gestiscono tutte le fasi del volo di un aeromobile.

Le fasi di crociera vengono assicurate dai Controllori del Traffico Aereo (CTA) che operano nei Centri di Controllo d'Area (ACC).

Dalle Torri di controllo i CTA gestiscono i decolli, gli atterraggi e, nella maggior parte dei casi, anche gli avvicinamenti agli scali.

Oltre all'attività di controllo del traffico aereo, l'ENAV eroga molti

⁴¹ Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa cfr. M. M. COMENALE PINTO, *Le competenze di ENAV S.p.a. ed i servizi della navigazione aerea*, in *Il diritto aeronautico tra ricodificazione e disciplina comunitaria* (a cura di Franchi e Vernizzi), cit., p. 107 ss.

altri servizi fondamentali per la sicurezza della navigazione aerea, nell'ambito delle informazioni aeronautiche si occupa della pubblicazione e dell'aggiornamento delle informazioni aeronautiche essenziali per l'operatività del traffico aereo; per quanto riguarda la meteorologia, fornisce le informazioni meteo con cadenza regolare, segnalando tempestivamente i fenomeni meteorologici pericolosi per il volo, studia e produce in esclusiva tutte le procedure per il traffico aereo e le carte aeronautiche; verifica la validità delle indicazioni fornite dagli strumenti di radioassistenza (radar) mediante controlli in volo effettuati con aeromobili ENAV; l'Enav si occupa, infine, in via esclusiva della formazione del personale civile dell'assistenza alla navigazione aerea ⁴².

1.5.2 L'ENAC

L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia, è stato istituito il 25 luglio 1997 con Decreto Legislativo n. 250/97 ⁴³.

La revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, ha

⁴² www.enav.it

⁴³ Sul ruolo dell'ENAC, prima della riforma del codice della navigazione, cfr. FRENI, *L'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 305 ss.; COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo*, Padova, 1999, p. 34 ss.; SGUEGLIA, *L'aviazione civile e la liberalizzazione del trasporto aereo*, Napoli, 1999, p. 139 ss.; MASTRANDREA, *L'ENAC e il riassetto organizzativo dell'aviazione civile*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo* (a cura di Fanara), Messina, 2000, p. 533 ss.;

infatti definito l'ENAC “unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche che cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari” (art. 687 cod. nav.).

L'Enac è sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, ora infrastrutture e trasporti.

È responsabile della razionalizzazione e della modifica di tutte le procedure che riguardano i servizi aeroportuali, in ossequio alla normativa vigente in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e di programmazione.

L'Enac si occupa dei molteplici aspetti della regolazione dell'aviazione civile, del controllo e vigilanza sull'applicazione delle norme adottate, della disciplina degli aspetti amministrativo-economici del sistema del trasporto aereo, che qui di seguito verranno brevemente analizzati.

Diritti del passeggero: l'Enac ha tra i propri obiettivi la garanzia della qualità dei servizi resi all'utente e la tutela dei diritti del passeggero.

Seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, infatti, ha redatto la Carta dei Diritti del Passeggero ⁴⁴ e la Carta dei Servizi Standard

⁴⁴ La Carta dei Diritti del Passeggero è una guida pratica in cui l'Enac ha riassunto le informazioni utili per chi viaggia in aereo. Stilata per la prima volta nel 2001 e distribuita in tutti gli aeroporti italiani, la Carta è stata poi aggiornata in 5 successive edizioni, con una tiratura complessiva di oltre mezzo milione di copie; la quinta versione è stata pubblicata nel 2005, in concomitanza con l'entrata in vigore di nuove norme in materia di ritardo e di cancellazione dei voli, per segnalare in particolare l'incremento dell'ammontare della compensazione pecuniaria dovuta dai

aeroportuali.

La redazione della carta dei servizi compete al gestore aeroportuale (di cui si tratterà in seguito) che deve seguire le direttive emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'Enac.

La Carta, la cui redazione è obbligatoria dall'entrata in vigore del nuovo codice della navigazione, definisce ogni anno gli standard qualitativi minimi dei servizi che vengono offerti nell'aeroporto da questi gestito, specificando i miglioramenti che si intendono attuare nel corso dell'anno ⁴⁵, ogni aeroporto redige annualmente la propria carta di servizi ⁴⁶.

La Carta dei Diritti del Passeggero è un vademecum che raccoglie in un testo unico la normativa vigente a livello nazionale, comunitario ed internazionale sulle forme di tutela rivendicabili oggi dal viaggiatore in caso di disservizi.

Altrettanta importanza viene dedicata al rispetto ed alla tutela

vettori in caso di negato imbarco per overbooking, e l'introduzione di forme di compensazione ed assistenza in caso di cancellazione del volo o lunghi ritardi, nonché l'estensione di tali tutele ai passeggeri dei voli charter. La sesta edizione, disponibile nei maggiori aeroporti italiani dal 19 marzo 2009, si presenta con una nuova veste grafica, è rinnovata nello stile e nei contenuti: tiene conto, tra l'altro, delle recenti disposizioni europee sui diritti dei passeggeri diversamente abili, delle normative in materia di sicurezza e sorveglianza sugli operatori, del regolamento per il trasporto dei liquidi a bordo degli aeromobili. Una nuova sezione è dedicata alle "Tariffe Trasparenti", una legenda di tutte le voci che compongono il costo finale di un biglietto aereo.

⁴⁵ Dal sito: www.enac.gov.it

⁴⁶ Per l'aeroporto del FVG Ronchi dei Legionari la carta dei servizi è pubblicata sul sito: http://www.aeroporto.fvg.it/it/aeroporto/carta_servizi.htm

dell'ambiente e del territorio con attente valutazioni volte alla limitazione dell'impatto ambientale dei sedimi aeroportuali ed alla riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico prodotto dagli aeromobili.

Per quanto attiene all'attività internazionale, l'Enac rappresenta l'Italia nelle maggiori organizzazioni internazionali dell'aviazione civile, l'ICAO, l'ECAC, l'EASA, Eurocontrol - European Organisation for the Safety of Air Navigation, con cui intrattiene continui rapporti di confronto e collaborazione e nelle quali ricopre posizioni di leadership.

Il mandato istituzionale dell'Ente prevede poi, oltre agli aspetti sinora evidenziati, ulteriori attività quali:

l'attività propedeutica per l'affidamento a società di capitale della concessione per le gestioni totali degli aeroporti;

l'attuazione del decreto legislativo relativo al libero accesso al mercato dei servizi a terra (handling) negli scali italiani;

la regolamentazione delle procedure dei servizi aeroportuali;

l'esame e la valutazione dei piani regolatori e dei programmi di interventi, investimenti e sviluppo in ambito aeroportuale;

l'istruttoria degli atti relativi a tariffe, tasse e diritti aeroportuali;

la verifica delle condizioni che possano giustificare l'istituzione di oneri di servizio pubblico su specifici collegamenti;

la certificazione del personale che esercita in ambito aeronautico e nella navigazione aerea;

l'attuazione delle raccomandazioni adottate dall'ANSV ⁴⁷.

L'Ente ha la sede centrale a Roma ed è rappresentato, nei maggiori aeroporti italiani, dalle Direzioni Aeroportuali; è suo compito dare supporto alle amministrazioni dello Stato coinvolte in materia di *security*

⁴⁷ Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo cfr. pg. 23

dell'aviazione civile quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero dei Trasporti.

All'Enac, in particolare, 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 correlazione con le autorità di Pubblica Sicurezza.

Nello svolgimento delle loro funzioni in materia di *security* i dirigenti responsabili Enac si avvalgono dei Csa - Comitati di Sicurezza Aeroportuale. I Csa coordinano l'applicazione delle misure di sicurezza disposte dall'Enac su proposta del Cisa ed esaminano il Programma di Sicurezza Aeroportuale ⁴⁸; hanno inoltre il compito di esaminare ogni iniziativa finalizzata a prevenire atti di interferenza illecita nell'ambito dello scalo di competenza, così come di elaborare proposte finalizzate al corretto funzionamento o al potenziamento dei servizi di *security*.

I componenti del Comitato sono il dirigente dell'Enav SpA e 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 ⁴⁹;

⁴⁸ Di cui si dirà nel prossimo capitolo.

⁴⁹ In ogni aeroporto aperto al traffico aereo nazionale internazionale ed intercontinentale è previsto un distaccamento dei Vigili del Fuoco. La dotazione di mezzi e personale dei Vigili del fuoco sono in relazione al tipo di traffico e alle attività che vengono svolte sull'aeroporto, e quindi alla categoria dell'aeroporto. Le

un rappresentante della sicurezza della società di gestione e un Rappresentante dell'associazione dei vettori operante sullo scalo.

Un altro aspetto importante in materia di *security* è il coordinamento con altre organizzazioni e amministrazioni, a livello sia nazionale sia internazionale; in particolare, oltre a relazionarsi quotidianamente con i vari soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma Nazionale di Sicurezza, l'Enac gestisce i rapporti con autorità governative estere e partecipa a gruppi di lavoro in sede comunitaria, Icao ed Ecac.

In materia di *security* le competenze dell'Enac sono:

presiedere il Cisa per la predisposizione del Programma Nazionale di Sicurezza e dei relativi aggiornamenti;

assicurare l'attuazione del Programma Nazionale di Sicurezza 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;

esaminare e approvare i Programmi di Sicurezza delle Compagnie Aeree nazionali ed estere;

provvedere alla certificazione degli addetti alla sicurezza e dei vari operatori aeroportuali (agenti regolamentati, handler autorizzati, istruttori, ispettori, ecc.) interessati alle attività relative alla sicurezza;

verificare che i requisiti richiesti per il rilascio delle certificazioni e/o autorizzazioni siano mantenuti nel tempo;

gestire i rapporti con le altre Amministrazioni dello Stato in materia di normativa e procedure di security del trasporto aereo;

dotazioni sono stabilite secondo criteri previsti dall'ICAO11 e, in parole povere, sono in relazione all'aeromobile più critico che si prevede utilizzi l'aeroporto.

partecipa a comitati e gruppi di lavoro in materia di security del trasporto aereo nelle diverse sedi internazionali (Icao, Ecac, Comunità Europea, G8, ecc.);

esplica attività di National Coordinator nel corso delle ispezioni Icao, Ue, Ecac;

l'Ufficio Nato-Ueo, cura l'organizzazione della security nazionale ed internazionale in rapporto agli impegni assunti nell'ambito della Nato e dell'Unione Europea Occidentale;

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.

I servizi di sicurezza aeroportuale sono stati oggetto negli ultimi anni di un processo di privatizzazione. In Italia la possibilità di trasferire a privati concessionari parte delle attività svolte in aeroporto dalle autorità di pubblica sicurezza era stata prevista già nel 1992, nell'ambito di un provvedimento legislativo d'urgenza diretto ad adeguare gli organici delle Forze di polizia e a razionalizzare l'impiego del personale nei servizi d'istituto.

Nel 1999 il regolamento del Ministro dei trasporti e della navigazione n. 85/1999 ⁵⁰ ha introdotto la disciplina di riferimento per

⁵⁰ Decreto 29 gennaio 1999, n. 85 “Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 77 del 02-04-1999.

l'affidamento in concessione dei servizi di controllo, disciplina in seguito completata con l'emanazione di specifici atti di indirizzo ministeriale e con i decreti di determinazione del corrispettivo dei servizi e sui requisiti di idoneità dei prestatori. Successivamente si è assistito ad una rapida evoluzione di tutte le attività connesse alla *security*, sollecitata anche dal quadro politico internazionale e dall'aggravarsi della minaccia terroristica.

Tra il 2004 e il 2005 l'Enac ha provveduto a completare l'affidamento dei servizi di sicurezza alle società di gestione, avviando nel contempo un ampio programma ispettivo basato sul Regolamento CE 1217/2003, per verificare la qualità della *security* in tutti gli aeroporti italiani aperti al traffico commerciale.

I Controlli della Qualità della sicurezza vengono effettuati tramite test e audit dal Nucleo Ispettivo Nazionale previsto dall'art. 7 del DM 85/99 e successive modifiche, che fa capo alla struttura di *security* Enac ed al competente servizio del Ministero dell'Interno.

Ad ogni Direzione Aeroportuale è preposto un Dirigente ENAC, che coordina l'applicazione delle misure del Programma Nazionale di Sicurezza, con una attività di sorveglianza sui servizi resi dalla società di gestione, dalle compagnie aeree e dalle imprese autorizzate ad espletare i servizi di *security*.

In situazioni di emergenza è prevista la sua collaborazione con le forze di Polizia, per attuare le necessarie misure aggiuntive di sicurezza.

Un ruolo essenziale viene 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.

1.5.2.1 DAL PROGRAMMA NAZIONALE DI SICUREZZA AL PIANO LEONARDO DA VINCI

Il regolamento n. 300/2008 ⁵¹ del Parlamento Europeo, rinvenendo la necessità di una normativa secondaria a livello nazionale ha demandato ai singoli stati il compito di individuare una Autorità per il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni in tema di sicurezza dell'aviazione civile.

A livello nazionale di tale compito è stato investita l'ENAC con il DM (trasporti) del 21/09/2009. Il presidente di tale ente è altresì incaricato della presidenza del comitato interministeriale per la sicurezza dei trasporti aerei e degli aeroporti.

All'ENAC spetta anche il compito di definire e coordinare le misure di sicurezza del trasporto aereo, stilando il Programma Nazionale di Sicurezza, di cui all'art. 10 del Regolamento 300/2008 ⁵² del

⁵¹ 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, modificato dal Regolamento (UE) n. 18/2010 della Commissione dell'8 gennaio 2010.

⁵² L'art. 10 del reg. 300/2008 così dispone: "Ciascuno Stato membro redige, attua e mantiene aggiornato un programma nazionale per la si fondamentali comuni di cui all'articolo 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

Parlamento Europeo, documento che ha come obiettivo la definizione delle responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'art. 4 del predetto regolamento precisando gli adempimenti e le procedure, individuando gli operatori della *security* e gli altri soggetti del sistema aeroportuale volti alla tutela della sicurezza, della regolarità e dell'efficienza nazionale e internazionale dell'aviazione civile in Italia, fornendo disposizioni e procedure atte ad impedire gli atti di interferenza illecita, introducendo un elenco di articoli proibiti nelle aree potenzialmente a rischio, regolamentando, inoltre le modalità di risposta se tali eventi dovessero verificarsi.

Il programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile è redatto in attuazione del regolamento 300/08 (e successive modifiche), che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, e, ulteriormente, del regolamento 185/10⁵³ e della decisione 774/10⁵⁴ (e

appropriate del programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, in funzione di un criterio basato sulla «necessità di sapere».

⁵³ Regolamento (UE) 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” prevedendo che sia onere salvo diversa indicazione dell'autorità, dell'operatore aeroportuale, e del vettore aereo o il soggetto responsabile in base al programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, di cui all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 300/2008, di provvedere all'attuazione delle misure che dispone indicando nei suoi capitoli: i requisiti per la progettazione degli aeroporti (confini, aree sterili, parti critiche delle aree sterili); regolamentando i controlli dell'accesso, i controlli delle persone diverse dai passeggeri e degli oggetti da esse trasportati, l'ispezione ai veicoli, sorveglianza e pattugliamento, la sicurezza degli aeromobili, i controlli sui passeggeri ed il bagaglio a mano (elencando nella sua appendice 4c gli articoli proibiti), i controlli sul bagaglio destinato alla stiva, sulle merci e sulla posta, sul materiale e sulla posta dei

loro successive modifiche) che stabiliscono disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza civile; tali due ultimi provvedimenti danno una dettagliata e particolareggiata attuazione alle norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile lasciando al programma nazionale il compito della specificazione dei dettagli tecnici e procedurali relativi alla loro concreta attuazione.

Il programma nazionale, le cui disposizioni si applicano nei confronti di aeroporti italiani aperti al traffico aereo commerciale, operatori aeroportuali, vettori aerei e soggetti diversi dagli operatori, è composto da due parti, denominate A e B che vanno ad integrare e specificare il contenuto delle norme comunitarie sopra citate mantenendone la suddivisione in capitoli e la numerazione.

Il programma nazionale di sicurezza qui sopra descritto è adottato dall'ENAC con provvedimento del Direttore generale previa consultazione del Comitato Interministeriale per la Sicurezza dell'Aviazione Civile ⁵⁵.

vettori nonché sulle forniture di bordo, sulle forniture per l'aeroporto, sulle selezioni e sulla formazione del personale nonché sulle attrezzature per la sicurezza.

⁵⁴ Decisione che stabilisce le misure e le procedure che completano il regolamento 185/10 il cui contenuto è a divulgazione controllata.

⁵⁵ Il Comitato Interministeriale per la Sicurezza dell'Aviazione Civile (CISA) è composto, oltre che dal presidente dell'ENAC che lo presiede, dai seguenti membri: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Comando Generale della Guardia di Finanza, Ministero delle Comunicazioni, Ministero della Difesa, Agenzia delle Dogane, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Enac, Enav SpA, Poste Italiane, Assaereo, Assaeroporti, Ibar (International Board Airlines Representatives)

Un ulteriore intervento normativo è altresì necessario al fine di realizzare in ambito aeroportuale tutte le misure da attuare al fine di garantire la sicurezza guardando alla specificità del singolo aeroporto.

Non è difatti possibile pensare ad un unico sistema di sicurezza adattabile a tutte le realtà considerate le innumerevoli differenze che i diversi scali presentano (tanto strutturali quanto riguardo il numero dei soggetti presenti, il traffico passeggeri ecc).

Altresì è evidente come tutti i soggetti, sia pubblici che privati, operanti in ambito aeroportuale debbano interagire ed essere a conoscenza delle misure da adottare tanto durante la normale attività quanto a fronte di situazioni emergenziali che si dovessero presentare.

Un compito particolarmente importante, inoltre, è quello affidato al dirigente dell'Ufficio di Polizia di Frontiera presso l'aeroporto: è a lui affidata la direzione dei servizi di sicurezza del Dispositivo di Sicurezza Aeroportuale ⁵⁶.

Le forze di polizia presenti in ambito aeroportuale svolgono, innanzitutto, le loro attività istituzionali ovvero i controlli di polizia di frontiera (ingresso ed uscita dei cittadini italiani comunitari ed extracomunitari), i controlli di polizia doganale (per quanto concerne la Guardia di Finanza) oltre alle normali attività discendenti dall'essere forze di polizia e dagli obblighi riferibili alla normativa penale nazionale; l'operare in ambito aeroportuale importa ulteriori compiti suddivisi, come sopra accennato, in obblighi di carattere preventivo e, in caso di emergenza per la sicurezza, in procedure di intervento

⁵⁶ Tale dispositivo è costituito da un'aliquota di personale dei locali uffici della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza impiegati specificamente nei servizi di sicurezza aeroportuale.

preliminarmente determinate.

A livello preventivo il dirigente dell'Ufficio di Polizia di Frontiera presso l'aeroporto è incaricato, con il concorso delle altre forze di polizia presenti, della predisposizione ed attuazione dei servizi del Dispositivo di Sicurezza Aeroportuale, in attuazione di un Piano di Sicurezza.

Il Piano di Sicurezza è stato predisposto per la prima volta per l'aeroporto Leonardo da Vinci di Roma ⁵⁷ ed è stato successivamente ripreso nelle sue linee principali da tutti gli aeroporti italiani, seppur con gli adattamenti necessari a renderlo adeguato alla realtà specifica cui veniva associato (difficilmente le misure previste per lo scalo più trafficato d'Italia sarebbero potute essere applicate ad altri aeroporti con dimensioni, aliquote di personale, dotazioni tecniche e traffico sensibilmente inferiori); in esso sono stabilite le prescrizioni a carattere generale relative alla prevenzione e alla repressione degli atti terroristici condotti contro il trasporto aereo stabilendo i criteri generali, i metodi e le procedure di polizia, impartendo altresì disposizioni per affrontare le emergenze e gli atti di terrorismo in ambito aeroportuale

Tale documento, di carattere riservato, è emanato dal Ministro dell'Interno e da questi inviato ai prefetti di tutte le province italiane affinché provvedano ad inoltrarlo all'ufficio di polizia di Frontiera presso l'aeroporto di loro competenza; tale ufficio, nella persona del dirigente, si occuperà di elaborare un piano particolareggiato riferito a quello specifico scalo tenendo conto della realtà locale.

Per ogni aeroporto è quindi predisposto un piano "Leonardo da Vinci": pertanto, ad esempio, il prefetto di Roma dovrà approvarne due, uno riferito all'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino ed uno per lo

⁵⁷ Da qui la denominazione a livello nazionale di "Piano Leonardo da Vinci".

scalo di Ciampino.

La continua dilatazione delle esigenze di *security* e l'impossibilità concreta, tuttavia, di affrontarle tutte con le sole Forze di Polizia, hanno imposto al Governo di emettere Decreti Legge *ad hoc*, successivamente convertiti in legge, che hanno l'obiettivo di affidare agli Istituti di Vigilanza Privata il concorso nell'esecuzione d'importanti servizi tra i quali anche quelli diretti a prevenire atti di terrorismo e illeciti in generale nell'ambito degli aeroporti.

A tal proposito si menziona il Decreto-Legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, concernente proprio i servizi di sicurezza in ambito aeroportuale.

In ultimo con la sua circolare SEC 04 del 23 gennaio 2013 ⁵⁸ l'Enac ha provveduto a specificare dettagliatamente i contenuti del "Programma per la sicurezza al fine di garantire l'osservanza sia del regolamento 300/2008 che di qualunque altro programma per la sicurezza dell'aviazione civile che essi siano tenuti ad applicare" specificandone il contenuto nei suoi allegati.

Fermi restando l'attribuzione e i compiti spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, agli organi di polizia ed alle altre autorità eventualmente competenti, l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria, nell'ambito degli spazi aeroportuali, è consentito anche a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata.

Queste guardie giurate, private, compiono una serie di attività di controllo nel sistema di sicurezza aerea di concerto con le Forze di

58

http://www.enac.gov.it/repository/ContentManagement/information/P1772735869/SEC-04_accessibile.pdf

Polizia.

Con la circolare del Capo della Polizia del 16 febbraio 2000 si è fornito un chiarimento in merito al concetto di vigilanza ovverosia *“l’idonea protezione armata delle postazioni di controllo, che deve intendersi in relazione alle condizioni strutturali delle aree aeroportuali ove si svolge l’attività di controllo, agli indici di traffico, nonché le eventuali situazioni di emergenza; la supervisione generale sulla regolarità e sulla qualità dei servizi di controllo; l’intervento di personale di polizia per l’effettuazione delle attività istituzionali (quali ad esempio: perquisizioni, sequestri, uso legittimo delle armi, ecc.)”*.

I vantaggi di tale scelta sono stati innumerevoli, ma in particolare si è data alle forze di polizia la possibilità di impegnare le risorse disponibili in quelle attività più direttamente istituzionali che, a ben vedere, sono quelle che vanno a contrastare i fenomeni delinquenziali, attività per le quali necessitano dell’attribuzione di pubbliche funzioni e tra le quali è certamente ricompreso il terrorismo.

La legge n. 121/81 precisava che il Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha quale suo compito principale proprio quello del coordinamento e della direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica anche con una attività di classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati riguardanti la prevenzione e la repressione della criminalità.

È evidente che la normativa internazionale, comunitaria e nazionale è in costante evoluzione proprio grazie alla attività conoscitiva di coloro che combattono il terrorismo e vengono a conoscenza delle nuove e sempre più pericolose modalità esecutive che prevedono l’utilizzo di artifici ingegnosi per compiere i cosiddetti “atti di interferenza illecita al

trasporto aereo”.

Si vuole, in questo modo, adeguare la normativa di settore, prevedendo efficaci misure di *security* alle nuove minacce prima che avvengano gli attentati.

Sotto questo aspetto, è allo studio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza la revisione del citato Piano Leonardo Da Vinci, al fine di adeguarlo all'attuale normativa europea, sempre più articolata, e di renderlo idoneo a fronteggiare i nuovi pericoli.

Si fa riferimento alla predisposizione di regole per la prevenzione e per l'intervento in caso di minacce ed eventi, per così dire, nuovi come gli attacchi con armi chimiche o sostanze radioattive NBCR (NUCLEARE – BIOLOGICO – CHIMICO - RADIOLOGICO) o anche minacce con sostanze che possono costituire la base per armi di distruzione di massa - i cosiddetti eventi “P.S.I. - *Proliferation Security Initiative*” - o, ancora, minacce attuate mediate l'utilizzo di dispositivi portatili lanciarazzi MANPADS (*Man-portable air-defense systems*).

Ciò che risulta evidente, inoltre, è come la vicenda delle Torri Gemelle abbia aperto un inedito scenario, tale cioè da coinvolgere la totalità della rete aerea mondiale.

Da quel momento in poi la sicurezza negli aeroporti non è più un problema locale o nazionale, ma globale, da affrontare e risolvere con misure che devono tener conto di interazioni e valutazioni di ben più vasta portata.

La dottrina ha sottolineato giustamente come «... non solo resta aperto, ma si accresce viepiù il problema relativo alla già rilevata distinzione di competenze fra la sfera di polizia, di squisita prerogativa

pubblica, e quella commerciale, prettamente privata»⁵⁹.

Le misure qui descritte impongono l'impiego di ingenti risorse finanziarie, strumentali ed umane tali che, in determinate situazioni, esse potrebbero risultare sproporzionate ed incongrue rispetto al sistema cui sono destinate⁶⁰. Per far fronte a tale sproporzione il legislatore comunitario, all'articolo 4, comma 4 del Regolamento (CE) n. 300/2008, ha previsto di definire i criteri per consentire agli Stati Membri di derogare, per alcuni aeroporti, dalle norme e standard comuni e di adottare misure di sicurezza alternative che garantiscano un adeguato livello di protezione, identificate sulla base di una valutazione locale dei rischi, e giustificate da ragioni correlate alla tipologia di aeromobili impiegati ovvero alla natura, misura o frequenza del traffico aereo svolto su tali aeroporti, previsione concretizzata con l'emanazione del Regolamento (UE) n. 1254/2009.

L'Enac è intervenuta sul punto con la circolare SEC 06 del 15 maggio 2013 (Programma per la sicurezza degli aeroporti minori e delle aree delimitate) ove, data la definizione ed individuati gli aeroporti minori e le aree delimitate soggette a misure alternative⁶¹, sono state

⁵⁹ U. LA TORRE, *Obblighi e responsabilità del controllore della sicurezza*, in Atti del Convegno *Aeroporti e responsabilità*, Cagliari 24-25 ottobre 2003, a cura di M. Deiana, pg. 83.

⁶⁰ Circolare Enac SEC 06 del 15 maggio 2013 - Programma per la sicurezza degli aeroporti minori e delle aree delimitate

⁶¹ Aeroporto Minore -Aerodromo utilizzato per il decollo e l'atterraggio di aeromobili, incluse le sue infrastrutture, installazioni e aree di movimento, dove qualora il suo traffico sia limitato a una o più delle categorie di cui all'articolo 1 del Regolamento (UE) n. 1254/2009, uno Stato Membro dell'Unione europea può derogare alle norme fondamentali comuni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del

definite le misure di sicurezza minime da applicare, le misure alternative minime nonché le modalità di istituzione, separazione, accesso e misure di sicurezza da applicarsi nelle aree delimitate.

1.5.3 AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO

L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) è stata istituita con il Decreto Legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, in attuazione delle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994.

L'ANSV è un'istituzione pubblica, permanente, caratterizzata da ampia autonomia, posta in posizione di terzietà rispetto al sistema dell'aviazione civile al fine di garantire l'obiettività del proprio operato; a tal fine l'ANSV è stata posta sotto la vigilanza della Presidenza del

Regolamento (CE) n. 300/2008 e adottare misure di sicurezza alternative atte a garantire un adeguato livello di protezione sulla base di una valutazione del rischio. Area Delimitata -Aree identificate all'interno delle aree lato volo Airside) di aeroporti dove si applica il Regolamento (CE) n. 300/2008, laddove lo Stato Membro può derogare dall'applicazione delle norme fondamentali comuni ed adottare misure di sicurezza alternative atte a garantire un adeguato livello di protezione sulla base di una valutazione del rischio, qualora in tali aree siano condotte esclusivamente attività che rientrano nelle categorie di cui all'articolo 1 del Regolamento (UE) n. 1254/2009. Le aree delimitate sono contrassegnate in modo chiaro al fine di consentirne l'individuazione e la facile implementazione delle varie misure previste in ragione della tipologia di area da cui si proviene o a cui si accede

Consiglio dei Ministri e non, come le altre istituzioni aeronautiche, del Ministero dei trasporti.

È lo stesso art. 1 del Decreto istitutivo dell'Agencia che, da un lato, conferisce all'Ansv "autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria" e, dall'altro, ne riconosce l'indipendenza di giudizio e di valutazione".

Con tale ultima locuzione si è voluto intendere che il suo convincimento e le sue determinazioni non devono subire condizionamenti da parte di altri enti o organismi aeronautici, onde non compromettere il buon esito delle indagini amministrative cui è preposta.

Si deve precisare, tuttavia, che l'indipendenza di giudizio e di valutazione «non va intesa come mancata soggezione all'indirizzo politico-amministrativo dello Stato, elemento questo che caratterizza invece le "autorità amministrative indipendenti"»⁶².

Per l'Ansv, infatti, si tratta di una autonomia funzionale e intellettuale, da intendersi, cioè, come una potestà decisionale e operativa autonoma, sganciata da altri poteri pubblici, non come vero e proprio potere di autogoverno.

Tale autonomia, tuttavia, finisce per subire molte limitazioni nella pratica, come ad esempio quelle rappresentate dalla superiore vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'ingerenza del Parlamento, al quale deve essere trasmesso annualmente il rapporto informativo sull'attività svolta e, soprattutto, il limite costituito dal sistema politico delle nomine degli organi, i cui membri vengono proposti dal Governo.

⁶² F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, op. cit., pg. 170

L'ANSV ha sostanzialmente due compiti:

a) Svolgere, a fini di prevenzione, le inchieste di sicurezza (precedentemente denominate “inchieste tecniche”) relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza; lo scopo delle inchieste in questione è di identificare le cause degli eventi, al fine di evitarne il ripetersi;

b) Svolgere attività di studio e di indagine per assicurare il miglioramento della sicurezza del volo.

L'elemento che accomuna questi compiti è, evidentemente, lo scopo della prevenzione intesa non solo come “prevenzione di base”, consistente nel rispetto delle leggi e della normativa tecnica, ma anche come “prevenzione attiva” degli incidenti, ossia come ricerca delle possibili deficienze di sicurezza che devono essere evitate o eliminate.

Occupandosi soprattutto dello svolgimento di un'attività investigativa, l'ANSV non ha compiti di regolazione, controllo e gestione del sistema aviazione civile, che rientrano tra le competenze di altri soggetti aeronautici.

Con l'istituzione dell'ANSV le inchieste ⁶³ sugli incidenti non vengono più svolte dal Ministero dei Trasporti ma da questa agenzia.

La nuova normativa ha imposto l'obbligatorietà dell'inchiesta per ogni incidente aereo e per ogni inconveniente grave occorso ad aeromobili civili, a differenza di quanto disponeva il vecchio testo

⁶³ Sulle inchieste aeronautiche v. Franchi, *Le inchieste sui sinistri della navigazione aerea*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 219 s.; Id, *Le inchieste aeronautiche*, cit.; Camarda, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1998, p. 106 ss.; Pellegrino, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, Milano, 2007

dell'art. 827 C.d.N., che lasciava alla discrezionalità del Ministro dei trasporti la decisione se procedere o meno all'inchiesta tecnica e, in ogni caso, solo in ipotesi di vero e proprio incidente; rispetto al passato, quindi, oggi le inchieste vengono svolte anche sugli inconvenienti gravi o sui mancati incidenti permettendo una più attenta ed efficace analisi di tutte le problematiche inerenti la sicurezza.

Queste relazioni, i rapporti d'inchiesta, nonché le raccomandazioni di sicurezza, non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e responsabilità, ma hanno come unico obiettivo la prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti.

Il Decreto Legislativo n. 66/1999, istitutivo dell'ANSV, all'art. 2, lett. e) definisce l'inchiesta e individua, per l'appunto, l'obiettivo fondamentale nella prevenzione dei futuri sinistri, il successivo art. 12 ribadisce, poi, che le relazioni ed i rapporti di inchiesta “non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e responsabilità”.

Questa impostazione deriva dalla volontà del legislatore di adeguarsi ad un criterio affermato sul piano internazionale atteso che l'inchiesta tecnica è strumentale solo alla realizzazione di un elevato livello di sicurezza tecnica e va tenuta distinta dall'inchiesta giudiziaria che è invece finalizzata allo svolgimento di un processo penale e, di conseguenza, all'accertamento di colpe e responsabilità ⁶⁴.

⁶⁴ Sui rapporti tra ANSV e autorità giudiziaria, incaricata dell'inchiesta, si veda SALVINI, *L'Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche e inchieste penali*, in *Foro ambr.*, 2001, I, p. 413 ss.; POZZI, *Incontro di studio «L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche e inchieste penali»*, Roma, 21 maggio 2001, in *Dir. trasp.* 2002, p. 635 ss.; FOJANELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Atti del Convegno “Il nuovo diritto aeronautico”*, Modena, 2001, p. 531 ss.; GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini*

Verificatosi un sinistro, l'amministrazione preposta all'indagine svolge una complessa attività tecnico-amministrativa diretta prima alla raccolta e all'analisi delle informazioni, degli atti e dei documenti, necessari per l'individuazione dei fattori che lo hanno determinato, e poi all'analisi e alla valutazione dei dati acquisiti.

Per consentire l'esercizio della prima fase dell'inchiesta, agli investigatori incaricati è dato libero accesso al luogo del sinistro, ai relitti, ai registratori di volo; è loro consentito effettuare, inoltre, analisi e altri accertamenti su persone o cose che hanno attinenza col sinistro e procedere all'audizione di persone informate sui fatti.

Per ciascuna inchiesta relativa ad un incidente l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo provvede, infine, a redigere una relazione che contiene anche elementi utili ai fini della prevenzione, nonché eventuali raccomandazioni di sicurezza. La relazione deve essere poi trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'invio alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, al Ministero dei trasporti, all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), alla Commissione europea ed all'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (OACI/ICAO).

Nel caso non si fosse verificato un incidente ma un inconveniente, l'Agenzia redige invece un rapporto, contenente a sua volta eventuali raccomandazioni di sicurezza.

Il rapporto viene così trasmesso al Ministero dei trasporti, all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, alla Commissione europea ed ai

preliminari, in La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale, (a cura di Franchi) cit., p. 2 ss.

soggetti che dalle relative conclusioni possano trarre un vantaggio ai fini della sicurezza.

Elemento fondamentale, poi, con riguardo alle inchieste dell’Agenzia, è quello della “pubblicità dei risultati”.

Prima della novella del 1999 il divieto di pubblicazione delle inchieste si ricavava dalla Relazione al Codice della Navigazione, dove si precisava che “gli interessati nell’aeromobile sinistrati e nel carico non hanno diritto di conoscere i risultati delle indagini compiute dall’autorità aeronautica”.

Con la successiva entrata in vigore della normativa in materia di accesso ai documenti della P.A. (Legge n. 241/90) si è riconosciuto ai privati il diritto di ricevere copia di atti amministrativi.

Di conseguenza, l’art. 12 del D.Lgs. 66/99 ha garantito la pubblicità delle relazioni mediante la loro messa a disposizione per chiunque ne faccia richiesta.

Occorre, tuttavia, fare una precisazione in ordine al recepimento da parte del legislatore italiano della Direttiva 95/56 con riferimento, appunto, alla pubblicazione delle relazioni d’incidente e dei rapporti sugli eventi di pericolo grave.

Sottolinea a tal proposito la dottrina⁶⁵ come, mentre la normativa comunitaria fissa il criterio di massima trasparenza e pubblicità delle relazioni di incidente e di rispetto dell’anonimato per i rapporti sugli eventi di pericolo grave, il Decreto del 1999 applica il principio della riservatezza ad entrambi gli atti, contrariamente alla tendenza alla pubblicità che si riscontra in altri Paesi.

⁶⁵ F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, op. cit., pg. 171.

Secondo la dottrina sarebbe stata auspicabile la previsione di una disposizione che imponesse all’Agenzia non di mettere a disposizione di chiunque ne faccia richiesta la relazione finale, ma di renderla pubblica nel più breve tempo possibile.

1.5.4 I PRESTATORI DI SERVIZI DI CONTROLLO DI SICUREZZA

Già dal 1992, con il decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, successivamente convertito dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, alcune attribuzioni che fino ad allora erano proprie delle forze di polizia relative ai controlli ed alla sicurezza in ambito aeroportuale, sono state demandate ad altri soggetti privati⁶⁶.

⁶⁶ Decreto legge 18 gennaio 1992, n. 9, art. 5 – servizi in aree aeroportuali non richiedenti l’impiego di personale delle forze di polizia - 1. Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell’autorità di pubblica sicurezza e dell’autorità doganale, nonché i poteri di polizia e di coordinamento attribuiti dalle disposizioni vigenti agli organi locali dell’amministrazione della navigazione aerea, 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 2. Ai fini di cui al comma 1, il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’interno, con proprio decreto stabilisce le condizioni e le modalità per l’affidamento in concessione dei servizi predetti, i requisiti dei soggetti concessionari, le caratteristiche funzionali delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate, nonché ogni altra prescrizione ritenuta necessaria per assicurare il regolare svolgimento delle attività aeroportuali. 3. Il Ministro dei trasporti, con proprio decreto, determina

Successivamente, con il decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 29 gennaio 1999, n. 85, è stato approvato il “Regolamento di attuazione in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza” con cui è stato previsto l’affidamento in concessione dei servizi di controllo in ambito aeroportuale anche ad imprese di sicurezza in possesso dell’autorizzazione prefettizia di cui all’art. 134 T.U.L.P.S.

In data 27 luglio 2005 è stato emanato il D.L. n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n. 155 il cui art. 18 dispone che: “ferme restando le attribuzioni e i compiti dell’autorità di pubblica sicurezza, degli organi di polizia e delle altre autorità eventualmente competenti, è consentito l’affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell’ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell’ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l’esercizio di pubbliche potestà o l’impiego di appartenenti alle Forze di polizia”.

A differenza dell’art. 5 del D.L. n. 9/1992, che prevedeva unicamente, l’affidamento in concessione dei servizi di controllo in aree aeroportuali, l’art. 18 D.L. n. 144/2005 si riferisce, all’affidamento a guardie particolari giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei

altresì gli importi dovuti all'erario dal concessionario e quelli posti a carico dell'utenza a copertura dei costi e quale corrispettivo del servizio reso. 4. In caso di necessità l'autorità di pubblica sicurezza o il direttore dell'aeroporto possono richiedere che siano attuate da parte del concessionario particolari misure di vigilanza e di controllo.

servizi di sicurezza sussidiaria, “con una previsione normativa indubbiamente più ampia, in quanto l’ambito dei servizi di sicurezza sussidiaria costituisce un cerchio concentrico di competenze più ampio rispetto ai semplici servizi di controllo ⁶⁷”.

Infine, con il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153, è stato emanato il Regolamento recante modifiche al R.D. 6 maggio 1940, n. 635, per l’esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata. Tale regolamento ha provveduto a disciplinare le procedure autorizzative di competenza del Prefetto per quel che concerne i servizi di sicurezza sussidiaria, assegnando al Ministero dell’Interno il compito di assicurare il collegamento informatico dei Registri tenuti dalle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, al fine di realizzare una banca dei dati unitaria, a livello nazionale, di tutti i soggetti che operano nell’ambito della sicurezza privata.

L’art. 256 *bis* del R.D. n. 635/1940, introdotto dal richiamato D.P.R. n. 163 del 2008, oltre a prevedere che siano disciplinate dagli artt. 133 e 134 del T.U.L.P.S. “tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei patrimoni ad essi inerenti, che non implicino l’esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia”, stabilisce che rientrano nei servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica, le

⁶⁷ Consiglio di Stato, parere n. 4330/2008 espresso nel corso dell’adunanza della Sezione I in data 4 febbraio 2009, sul quale si tornerà nel prosieguo della presente trattazione

attività di vigilanza concernenti, tra l'altro, “la sicurezza negli aeroporti, nei porti, ... ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica”; tali soggetti, ai sensi dell'art. 4, lett g), n. 3 D.L. n. 59/2008 (articolo con cui è stato aggiunto un comma all'art. 138 T.U.L.P.S.), “salvo quanto diversamente previsto, ... nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili e immobili cui sono destinate rivestono la qualità di incaricati di pubblico servizio ⁶⁸”.

Si è sviluppata quindi l'idea di quella sicurezza complementare individuata dal Consiglio di Stato come quella che “evoca un ruolo più marginale del servizio, di mero completamento o integrazione rispetto ai compiti affidati allo Stato, come si evince anche dal nuovo art. 256 *bis* del R.D. n. 635/1940, che, al comma 2, lett. a), significativamente prevede che tale attività si possa svolgere ‘ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica’ ⁶⁹ effettuata sotto la costante “vigilanza” delle forze di polizia ⁷⁰.

⁶⁸ Art. 358 c.p. Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio: Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale

⁶⁹ Consiglio di Stato, parere n. 4330/2008

⁷⁰ Il contenuto del termine “vigilanza” è stato delineato dal Capo della Polizia con la sua circolare del 16 febbraio 2000: “Per vigilanza deve intendersi l'idonea protezione armata delle postazioni di controllo, che deve intendersi in relazione alle condizioni strutturali delle aree aeroportuali ove si svolge l'attività di controllo, agli indici di traffico, nonché le eventuali situazioni di emergenza; la supervisione generale sulla regolarità e sulla qualità dei servizi di controllo; l'intervento di

L'affidamento di tali servizi a soggetti diversi dalle forze di polizia ha permesso di evitare di dover distogliere il personale dalle funzioni istituzionali, di prevenzione e di repressione, lasciando in capo alle forze di polizia quel coordinamento e direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica attribuiti dalla legge ⁷¹.

Il citato D.M. 85/99, all'art. 2 ha per primo individuato i servizi di controllo di sicurezza in ambito aeroportuale che possono essere affidati in concessione; detti servizi vengono svolti sotto la vigilanza dell'ufficio della Polizia di Stato presso lo scalo aereo e, ai sensi degli articoli 718 e

personale di polizia per l'effettuazione delle attività istituzionali (quali ad es: perquisizioni, sequestri, uso legittimo delle armi, ecc.).”

⁷¹ L'Articolo 6 della legge 121/81, rubricato “Coordinamento e direzione unitaria delle forze di polizia”, così dispone: 1. Il dipartimento della pubblica sicurezza, ai fini dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministro dell'interno nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e di sicurezza pubblica, espleta compiti di:

a) classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia;

b) ricerca scientifica e tecnologica, documentazione, studio e statistica;

c) elaborazione della pianificazione generale dei servizi d'ordine e sicurezza pubblica;

d) pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia;

e) pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici;

f) pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni finanziarie relative alle singole forze di polizia;

g) mantenimento e sviluppo delle relazioni comunitarie e internazionali.

720 del Codice della Navigazione, sotto la vigilanza del Direttore di Aeroporto, oggi dell'Enac.

I servizi in parola sono: controllo dei passeggeri in partenza ed in transito; controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature del bagaglio al seguito dei passeggeri; controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espressi.

Questi servizi attengono al movimento di persone e cose in ambito aeroportuale e sono pertanto di competenza della società di gestione che può a sua volta affidarli ad imprese di sicurezza.

Quest'ultima, concessionaria, sarà comunque responsabile nei confronti della concedente.

I prestatori dei servizi di controllo di sicurezza sono normalmente le società di gestione aeroportuale, che li espletano direttamente, tramite proprie organizzazioni societarie o li affidano ad imprese di sicurezza.

Qualora le Società di gestione aeroportuale non siano in grado di provvedere, i servizi di controllo di sicurezza sono affidati dall'ENAC, mediante procedure concorrenziali, a soggetti terzi e possono riguardare più aeroporti.

Sono previsti, inoltre, dei parametri che permettano di definire l'idoneità dei prestatori dei servizi di controllo di sicurezza.

Il Regolamento 85/99 prevede che il personale comunque adibito ai servizi di controllo di sicurezza deve possedere determinati requisiti che sono indicati nell'allegato B del regolamento stesso.

Tali requisiti si distinguono in fisici (buona salute fisica e mentale, assenza di daltonismo, assenza di uso di droga e di alcool, capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto), culturali (diploma

media/superiore a seconda delle mansioni, conoscenza di almeno una lingua straniera (scritta e parlata); giuridici (curriculum vitae corredati di attestazione da parte dei precedenti datori di lavoro, qualifica di guardia particolare giurata ex art. 134, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, posseduta sulla base dei requisiti di cui all'art. 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); psicoattitudinali (capacità di concentrazione, di autocontrollo e di contatto con il pubblico da accertarsi mediante test prima dell'assunzione, attitudine ad esercitare i compiti di sicurezza ed in particolare ad individuare possibili pericoli per la sicurezza anche nel comportamento delle persone presenti nell'area aeroportuale); professionali (frequenza dei corsi professionali).

Le imprese di sicurezza, alle quali le società di gestione aeroportuale possono affidare mediante procedure concorrenziali i servizi di controllo di sicurezza di cui all'art. 2 del regolamento, ovvero le imprese di sicurezza a cui detti servizi vengono affidati dall'ENAC tramite procedure concorrenziali, debbono possedere i requisiti previsti dall'allegato A del regolamento e l'autorizzazione prefettizia di cui all'art. 134 del Testo Unico della Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.), in questo caso i requisiti si distinguono in professionali, finanziari e tecnici.

Le società di gestione aeroportuale rispondono, nei confronti dell'amministrazione concedente, ENAC, per l'organizzazione e l'espletamento dei servizi di controllo di sicurezza, anche se esercitati da terzi.

Le società di gestione non rispondono, invece, per l'organizzazione e l'espletamento dei servizi di controllo di sicurezza, quando tali servizi siano affidati a terzi direttamente dall'ENAC.

Per quanto riguarda l'affidamento in concessione alle società di gestione aeroportuale e l'affidamento a terzi dei servizi di sicurezza di cui all'art. 2 del Regolamento, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e il Ministero dell'Interno emanano proprie direttive.

Nell'ambito di dette direttive, l'ENAC regola la materia e provvede agli atti di concessione o di affidamento dei servizi ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Regolamento 85/99.

Per l'affidamento dei servizi di controllo di sicurezza aeroportuali alle società di gestione 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.

Quanto ai requisiti tecnico/professionali che debbono avere le imprese di sicurezza che partecipano alla gara, sono disciplinati dal Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, emanato di concerto con il Ministro dell'Interno il 23 febbraio 2000, in attuazione dell'art. 5, comma 5, del D.M. 85/99, nonché della relativa Circolare ENAC.

In tema di procedure di affidamento dei servizi di controllo di sicurezza, il Regolamento n. 85/99 prevede che i servizi di sicurezza sono, di norma, affidati alle società di gestione aeroportuale. Le relative domande da parte delle società di gestione vengono presentate alle Direzioni di Circostrizione Aeroportuale.

Queste, esaminata la documentazione prodotta con le relative domande e sentiti i locali uffici di polizia di frontiera, esprimono un parere in merito alla idoneità delle Società di gestione a svolgere il servizio.

La durata della concessione dei servizi di sicurezza alle Società di

gestione coincide con la durata della concessione aeroportuale e, parallelamente, l'affidamento dei servizi di sicurezza da parte del gestore aeroportuale ad imprese di sicurezza esterne alla sua struttura non può superare la durata della concessione aeroportuale.

La Società di gestione concessionaria sarà tenuta alla prestazione della cauzione e comunque all'adempimento degli obblighi che saranno fissati, anche con riferimento al servizio in questione, nelle convenzioni e negli atti aggiuntivi alle convenzioni esistenti o che verranno stipulate.

I servizi di controllo di sicurezza non attribuiti in concessione, sono dall'ENAC affidati ad imprese in possesso dei requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica, previsti dagli articoli 13 e 14 del Decreto Legislativo n. 158/95, con cui è stata data attuazione alle direttive comunitarie n. 90/531/CEE e n. 93/38/CEE. Detto affidamento è effettuato dall'ENAC seguendo le procedure concorsuali di cui allo stesso Decreto Legislativo n.158/95.

Il Regolamento 85/99, all'art. 3, contempla i servizi di vigilanza dei beni aeroportuali di proprietà o in concessione e gli altri servizi di controllo non affidabili in concessione, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di apparati appartenenti alle Forze di Polizia.

Quanto ai 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 autorizzatorio del Direttore di Aeroporto, rilasciato d'intesa con l'Ufficio Aeroportuale di Polizia.

Per l'ottenimento di tale autorizzazione gli interessati devono presentare istanza al Direttore di Aeroporto competente per territorio,

dimostrando, nel caso di assunzione del servizio da parte della società di gestione aeroportuale, che il personale da impiegare è in possesso della licenza prefettizia ex articolo 133 del TULPS, con riferimento agli specifici servizi di sicurezza; nel caso di svolgimento del servizio tramite imprese di sicurezza, si deve dimostrare che l'impresa è in possesso della licenza prefettizia ex articolo 134 del TULPS e che il personale da impiegare è in possesso della licenza prefettizia ex articolo 133 del TULPS, sempre con riferimento a specifici servizi di sicurezza.

Il personale di soggetti privati, vettori o altri operatori aeroportuali che operano direttamente o tramite il gestore aeroportuale, disciplinato dall'art. 3 del DM 85/99, adibito ai servizi di controllo di sicurezza indicati allo stesso articolo 3, comma 2, deve possedere i requisiti personali di cui all'allegato B del citato Regolamento n. 85/99, e, fatta eccezione per determinati servizi di controllo (ad esempio controllo del materiale *catering* e delle provviste di bordo, controllo documentale del passeggero, controllo documenti di imbarco), debbono avere la qualifica di guardia particolare giurata ex articolo 133 del TULPS ed aver seguito i corsi professionali oltre ad conoscenza delle procedure relative ai controlli cui saranno adibiti.

La formazione professionale di suddetto personale deve essere accertata secondo le modalità indicate nella Circolare sull'accertamento dei requisiti tecnico-professionali e della circolare Enac SEC 05 del 20 dicembre 2012 che ha, infine, disciplinato la materia nello specifico andando ad individuare organizzazioni e responsabilità (autorità competenti, istruttori ed addetti alla formazione, modalità di utilizzo degli esperti, operatori, vettori aerei ed altri soggetti), modalità di selezione del personale, requisiti personali e professionali degli addetti ai

controlli di sicurezza, contenuto della loro formazione, verifica degli esiti della formazione e relativa attestazione, metodi di insegnamento, modalità di valutazione delle competenze, attestazioni da rilasciare e modalità di redazione del programma didattico di formazione ⁷².

Finalità di tale ultima circolare è la garanzia “che il personale che deve attuare le misure di sicurezza sia, in osservanza delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 185/2010, adeguatamente formato al fine di garantire l’applicazione, ad un livello standardizzato, da parte del personale coinvolto nella filiera della sicurezza, delle misure più idonee con lo scopo di attuare in maniera efficace le disposizioni contenute nel Programma Nazionale per la Sicurezza dell’Aviazione Civile al fine di prevenire il compimento di atti di interferenza illecita nel settore aereo civile” ⁷³.

I servizi di controllo o le attività di sicurezza, per il cui espletamento non è richiesto l’esercizio di pubbliche potestà o l’impiego operativo di apparati appartenenti alle Forze di polizia, brevemente elencati sopra, sono svolti dai vettori o da altri operatori aeroportuali, direttamente o tramite il gestore aeroportuale, secondo quanto previsto dalle Direzioni di Circostrizione Aeroportuale in attuazione del Programma Nazionale di Sicurezza.

Le specifiche tecniche delle apparecchiature di rilevazione e di controllo nonché i relativi requisiti minimi funzionali sono invece indicati nell’allegato C, al Regolamento 85/99.

La funzionalità delle apparecchiature di rilevazione e di controllo

⁷² Circolare Enac SEC 05 del 20 dicembre 2012

⁷³

utilizzate sugli aeroporti italiani e la loro rispondenza ai requisiti funzionali vengono effettuate da un comitato di esperti, previsto dall'articolo 6 dello stesso Regolamento.

Per quanto riguarda l'aggiornamento dell'allegato C in materia di regolamentazione delle specifiche tecniche minime per gli apparati radiogeni e per le procedure di test, è compito dell'ENAC seguire l'evoluzione tecnologica in Italia e nel mondo attraverso la sperimentazione, sugli aeroporti italiani, delle nuove produzioni, sviluppare la cooperazione internazionale in materia di sicurezza ed in particolare in materia di sperimentazione e di procedure di collaudo delle nuove proposte tecnologiche, promuovere le procedure per l'eventuale sperimentazione e collaudo in Italia delle nuove attrezzature tecniche di sicurezza, collaborare nelle sedi internazionali (ICAO, UE, ECAC, JAA) 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 dei conseguimenti tecnologici.

In fase di prima applicazione vengono attribuiti alle società di gestione aeroportuale gli apparati di controllo di proprietà della già Direzione Generale Aviazione Civile e del Ministero dell'Interno.

Con riferimento agli adempimenti delle Direzioni di Circostrizione Aeroportuale, queste promuovono e coordinano le iniziative volte alla redazione del programma aeroportuale di sicurezza, attraverso i Comitati Aeroportuali di Sicurezza, presieduti dal Direttore dell'Aeroporto e in cui sono rappresentate tutte le Autorità aeroportuali e gli Operatori economici presenti in aeroporto.

Detto programma deve avere come nucleo lo sviluppo delle linee

guida contenute nel programma Nazionale di Sicurezza ⁷⁴, elaborato dal Comitato Interministeriale della Sicurezza, in attuazione degli Standard dell'Annesso 17 alla Convenzione ICAO dell'Aviazione Civile Internazionale, Chicago 1944, recepite in tal modo nell'ordinamento giuridico italiano.

E' compito delle Direzioni di Circostrizione Aeroportuale verificare che i programmi aeroportuali della Società di gestione aeroportuale siano in sintonia con il Programma Nazionale di Sicurezza e con il Programma Aeroportuale di Sicurezza e che le Società di gestione aeroportuale e le eventuali Imprese di Sicurezza agiscano conformemente alle norme di sicurezza.

A tal fine esercitano il potere di vigilanza e controllo sui servizi di sicurezza prestati in aeroporto, sugli addetti, sui macchinari, nonché in merito alla attuazione delle misure adottate in conformità alla normativa internazionale ICAO.

L'attività di vigilanza e controllo è rivolta all'intero sedime aeroportuale e si svolge mediante visite a cui, di volta in volta, partecipano i vari operatori in materia di sicurezza, realizzando una sorta di contraddittorio contestuale alla visita stessa, per una maggiore efficacia dell'attività di vigilanza e di controllo.

L'ENAC, d'intesa con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, elabora apposite schede al fine di standardizzare l'attività di controllo.

Sulla base delle risultanze di tali attività, vengono introdotti elementi correttivi e, nei casi più gravi e se l'infrazione è reiterata, sono

⁷⁴ Tali linee sono, ad esempio, quella relativa ai controlli dei passeggeri e del bagaglio a mano; quella relativa ai controlli dei bagagli da stiva, quella relativa ai controlli delle merci e della posta, quella relativa ai controlli dei voli sensibili.

applicate sanzioni.

Le Direzioni hanno ulteriori competenze nel quadro della cooperazione dell'Italia con i Paesi terzi, in particolare, facilitano e presenziano alle visite e ai controlli di sicurezza di delegazioni di Paesi esteri sugli aeroporti italiani richieste per verificare la rispondenza delle misure di sicurezza dei propri vettori ai propri programmi di sicurezza; effettuano, in speciali circostanze, visite di sicurezza su aeroporti stranieri nei quali si opera traffico aereo da e per l'aeroporto di competenza della propria circoscrizione aeroportuale; assicurano lo scambio di informazioni.

Le Direzioni verificano periodicamente i requisiti tecnico/professionali delle imprese di sicurezza e degli addetti alla sicurezza nonché, con riferimento all'entità del traffico dei singoli aeroporti, la funzionalità delle apparecchiature di rilevazione e di controllo.

Inoltre, le DD.C.A. assistono il nucleo di ispettori, di cui all'articolo 7 del D.M. n.85/99, che effettuano controlli sugli addetti, sui macchinari e sulle misure adottate, con particolare riferimento alla funzionalità del servizio ed al rispetto degli standard richiesti a livello internazionale.

I casi di decadenza dalla concessione e dall'affidamento sono elencati all'articolo 4, comma 9, del regolamento 85/99. Tra i motivi di decadenza è annoverata l'incapacità del concessionario o dell'affidatario dei servizi atti a garantire lo svolgimento dei controlli secondo i parametri determinati dalla Direzioni in attuazione del Programma Nazionale di Sicurezza ed in considerazione delle specifiche esigenze locali.

In conclusione si può affermare che il compito di provvedere alla

sicurezza aeroportuale spettanti in via primaria al gestore e in via concorrente agli altri soggetti che operano nell'aeroporto, ciascuno per la rispettiva attività svolta, ciò considerando la sicurezza aeroportuale e della navigazione in senso ampio ovvero, rientrando nel più ampio concetto del buon andamento della navigazione; questo costituisce una finalità essenziale dell'ordinamento oltre che il punto di incontro di interessi pubblici e privati relativi alla navigazione ⁷⁵.

1.5.5 POLIZIA DELLA NAVIGAZIONE AEREA

Per “polizia della navigazione” si intende l’insieme delle attività disciplinate dal Codice della Navigazione e da varie Leggi Speciali *“attinenti all’esercizio dei poteri dell’autorità amministrativa all’arrivo ed alla partenza delle navi e degli aeromobili, e al complesso dei poteri amministrativi esplicati nella navigazione al di fuori dei porti e degli aeroporti”* ⁷⁶.

E’ opportuno sottolineare come l’insieme di queste attività siano rivolte a soddisfare quell’esigenza di sicurezza che deve essere il necessario presupposto per ogni trasporto a maggior ragione in un settore qual è quello dei trasporti e in particolare della navigazione aerea in continua evoluzione sia nelle tecnologie sia nell’incremento del traffico

⁷⁵ In tal senso l'intervento del prof. A. Antonini al convegno *“Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, (Sassari-Alghero 10-11.5.2002), in *Riv. Dir. Trasporti*, 2002, anno XV, n. 3, pg. 1011 ss.

⁷⁶ U. LEANZA, Voce *Polizia di bordo e della navigazione (reati contro la)* in *Enciclopedia Giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990.

stesso, dovuto anche e soprattutto ad un cambiamento culturale di massa in tema di viaggi e commercio internazionale.

Il codice della navigazione dedica ampio spazio alla disciplina della Polizia della navigazione e in particolare il Libro I (Dell'Ordinamento amministrativo della navigazione") il capo IV del Titolo III ("Dell'ordinamento e della polizia degli aerodromi") e il titolo VII dedicato alla "Polizia della navigazione".

L'intento del legislatore è stato di distinguere quelle attività relative all'infrastruttura/sicurezza da quelle relative alla polizia in senso stretto.

In particolare quella che era la figura del direttore di aeroporto disciplinata ai sensi dell'art. 718 del Codice della navigazione a cui venivano attribuiti l'esercizio delle funzioni di polizia e secondo l'art. 719 allo stesso venivano demandati il compito di vigilanza degli aeromobili nell'aeroporto, secondo l'art. 720 di regolare e vigilare il carico e lo scarico delle merci, il deposito, l'imbarco dei passeggeri ecc.

Tale figura è venuta meno a seguito delle modifiche apportate dai decreti legislativi 9 maggio 2005 n. 96 e 15 marzo 2006 n.151 alla parte seconda del codice della navigazione; il nuovo art. 718 c. nav. difatti attribuisce all'ENAC le funzioni di polizia e quelle sanzionatorie conseguenti all'inosservanza delle condizioni d'uso degli aeroporti e delle disposizioni del regolamento di scalo da parte di operatori privati fornitori di servizi aerei ed aeroportuali (art. 705, lett. e-bis), nonché al potere di ratificare le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto applicate, in osservanza dell'art. 705, lett. e-ter, da parte del gestore aeroportuale ⁷⁷.

⁷⁷ L'abolizione della figura del direttore di aeroporto ha suscitato differenti giudizi in dottrina, tra tutti, in una riflessione inerente la possibile sostituzione del

1.5.6 IL COMANDANTE DELL'AEROMOBILE E IL PERSONALE DI VOLO

Il comandante ed il personale di volo rivestono un ruolo rilevante dal punto di vista della sicurezza ed in particolare della security. Il comandante è una figura complessa, per i “suoi aspetti tecnici, privatistici e amministrativi, nonché per la varietà e vastità dei settori che investe”⁷⁸.

La nomina del comandante e la composizione dell'equipaggio, secondo l'art. 896 del Codice della Navigazione è determinata dall' esercente con le modalità e nei limiti stabiliti da leggi speciali e regolamenti ed è specificata nel manuale operativo dal contenuto tecnico

direttore di aeroporto con le strutture periferiche dell'ENAC antecedente alla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione si veda Tullio in *Sicurezza del volo e responsabilità del gestore aeroportuale: spunti eretici per una riforma della gestione aeroportuale*, in AA.VV. (a cura di Antonini e Franchi), *Il Diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo, atti del convegno*, Milano, Giuffrè, 2005, pg.158 ss. in cui si rappresenta come la diversa denominazione nulla avrebbe modificato nelle attribuzioni in capo all'ente; più favorevole appare Antonini, *L'aeroporto nella revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in Dir. trasp., 2006, 839 ss, il quale rileva che il venir meno della “contestata figura” non incide sulle funzioni ed “i poteri che prima erano del direttore di aeroporto competono ora direttamente all'ENAC, cui spetta regolarne l'esercizio in sede centrale e locale, disciplinandone l'opportuno coordinamento”, di tutt'altra opinione Comenale Pinto, *Sicurezza*.

⁷⁸ Così LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2012. 320. Per un approfondimento della figura del comandante cfr. U. LA TORRE, *Comando e Comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997.

il quale, a sua volta, è modellato sulle linee guida tracciate nelle JAR ⁷⁹ e varia in base alla tipologia di aeromobile e all'uso cui esso è destinato in relazione all'impiego e alle caratteristiche dell'aeromobile ⁸⁰.

In Italia il certificato di membro dell'equipaggio, definito dall'annesso 9 alla convenzione di Chicago del 1944 e recepito nel nostro paese dal D.P.R. 566/1988 è emesso dall'ENAC ai sensi del D.lgs. 250/97. Tale documento, rilasciato a piloti tecnici ed assistenti di volo, permette l'immediata identificazione della persona consentendo il rapido e controllato accesso ad aree aeroportuali riservate in vista di una sorveglianza rafforzata delle aree sensibili ⁸¹. Tali operazioni di controllo sono state rese più severe con l'entrata in vigore del Regolamento n. 2320/2002 del Parlamento europeo istituyente "norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile", regolamento da cui discende il programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, successivamente novellato ed integrato dal Regolamento 849/2004 e dal Regolamento 1138/2004.

Le misure introdotte con tale normativa hanno imposto che

⁷⁹ Le autorità delle aviazioni civili dei maggiori paesi europei al fine di recepire il contenuto della convenzione di Chicago del 1944 e dei suoi 18 allegati tecnici hanno istituito nel 1990 una organizzazione, la JAA (joint aviation authorities) con lo scopo di evitare squilibri competitivi inerenti le certificazioni ovvero gli accertamenti tecnici dei diversi stati, tale organismo ha portato alla redazione delle JAR (joint aviation requirement) contenenti le regole tecniche elaborate dalle JAA in tema di istruzione e rilascio di licenze ed abilitazioni per piloti professionisti e privati e certificazione degli operatori e degli aeromobili.

⁸⁰ U. LA TORRE, *Competenze e responsabilità dell'equipaggio di aeromobile: profili normativi*, in *Studi in onore di Umberto Lenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008 pag 1684

⁸¹ U. LA TORRE, op. cit., pg. 1678

equipaggi e cose da questi trasportate siano “sottoposti a controllo prima di essere autorizzati ad accedere alle aree sensibili rendendo di fatto le verifiche su tale personale e sui suoi effetti personali equivalenti a quelle attuate sui passeggeri”.

La nomina a comandante è una libera scelta dell'esercente, al quale il comandante è legato da un rapporto di lavoro subordinato. Ai sensi dell'art. 884 cod. nav. viene disciplinata la designazione del comandante secondo cui “*quando dell'equipaggio di un aeromobile fanno parte più persone di pari grado, che possono essere incaricate del comando, l'esercente deve designare quale di esse assume le funzioni di comandante*”. Tale designazione dovrà successivamente essere annotata nel giornale di bordo.

A tale nomina corrisponde un onere in capo all'esercente il quale, in quanto responsabile della sicurezza dovrà vigilare affinché ciascuno dei suoi piloti conosca regolamenti, procedure e sistemi di aiuto alla navigazione, in capo al comandante, per contro, vi è l'onere di verificare certificato di navigabilità e dichiarazione di efficienza prima di iniziare il volo.

Come già accennato la figura del comandante, però, per la sua peculiarità svolge sia funzioni private, tecniche ma anche pubblicistiche e di intervento sull'equipaggio e i passeggeri per garantire la sicurezza complessiva della navigazione.

Svolge anche le funzioni di ufficiale di stato civile quando procede alla celebrazione del matrimonio in imminente pericolo di vita e quando annota sul giornale di bordo le nascite e le morti avvenute a bordo; svolge la funzione di pubblico ufficiale quando riceve testamento durante la navigazione a bordo; svolge funzioni di ufficiale di polizia

giudiziaria quando interviene nei casi di reato commessi a bordo del velivolo.

In merito al potere di intervento sull'equipaggio e sui passeggeri si evidenzia che questo aspetto non è paragonabile al potere direttivo e disciplinare che viene concesso al datore di lavoro in forza del contratto di lavoro.

In materia di navigazione aerea è l'Enac, infatti, che ai sensi dell'art. 1250 del cod. nav. è titolare del potere disciplinare aeronautico sul personale aeronautico ma al comandante, comunque, restano i poteri cautelari a carattere di urgenza proprio a garanzia della sicurezza aerea. 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.

Secondo l'art. 883 cod. nav. il comando dell'aeromobile può essere affidato soltanto a persone munite della prescritta abilitazione e ai sensi dell'Art. 887 cod. nav. *“al comandante dell'aeromobile, in modo esclusivo, spetta la direzione della manovra e della navigazione”*. L'Art. 889 cod. nav. dispone poi che 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”*.

È evidente, dunque, alla luce del dettato codicistico che sulla figura del comandante dell'aeromobile gravano specifici obblighi in materia di

security essendo lo stesso al vertice dell'esercizio dell'aeromobile nella fase della navigazione. A tal proposito il comandante in corso di viaggio sarà chiamato a prendere i provvedimenti necessari per la salvezza dell'aeromobile, dei passeggeri e del carico, a chiedere soccorso se l'aeromobile dovesse trovarsi in pericolo e a ordinare se necessario l'abbandono dello stesso ⁸².

Dopo l'11 settembre, oltre ad esserci stato un rafforzamento degli accordi di *intelligence* tra Stati, sono stati resi più intensi i controlli sui passeggeri e sui bagagli (con liste molto lunghe di oggetti vietati), inoltre, considerato che in tale occasione i terroristi avevano dimostrato una profonda conoscenza delle tecniche di guida di un velivolo, si è constatato come lo stesso comandante nel caso di un dirottamento non era più un soggetto considerato indispensabile per la condotta dell'aereo potendo evidentemente essere sostituito da uno dei terroristi stessi. Per far fronte a questa nuova evidenza, al fine di garantire l'incolumità fisica del comandante e dell'equipaggio ma anche per evitare possibili interferenze da parte di terroristi, dal 1° novembre 2003 (su espressa indicazione dell'Icao) la cabina di pilotaggio deve essere capace di resistere all'impatto di corpi contundenti, proiettili di piccolo calibro e piccole granate e deve essere tenuta chiusa e bloccata dall'interno per tutto il volo.

⁸² Tra le facoltà del comandante, ai sensi della Convenzione di Tokyo del 1963, vi è la possibilità, 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, di adottare tutte le misure necessarie per ristabilire l'ordine prevedendo inoltre l'esonero da un'eventuale azione di risarcimento dei danni in conseguenza dell'adozione di misure coercitive e di procedure conformi alla Convenzione di Tokyo

Le autorità, dunque, nel tentativo di evitare il ripetersi di simili attacchi, hanno imposto l'obbligo della porta blindata in questione.

L'Enac con un proprio comunicato susseguente agli interrogativi posti in materia dall'associazione Unione Piloti nell'estate 2003 ha confermato che *“Le nuove misure internazionali sono state dettate da motivi di security a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 proprio al fine di stabilire i requisiti di protezione da atti di interferenza illecita nelle cabine di pilotaggio. In Italia, il processo di modifica delle porte è stato avviato nel corso del 2002, in modo da essere in linea con quanto deliberato dal JAA (Joint Aviation Authorities). La blindatura delle porte per tutti i velivoli diretti negli Stati Uniti, invece, è stata completata già nell'aprile del 2003, secondo quanto richiesto dalla FAA, Federal Aviation Administration, autorità per l'aviazione civile americana”*.

In relazione al personale dipendente delle compagnie aeree, dei gestori aeroportuali e di tutte quelle imprese che intervengono nel settore del trasporto aereo si evidenzia quanto sia importante e assolutamente fondamentale l'aspetto della formazione degli stessi. A questo proposito si menziona quanto previsto dal Regolamento CE n. 185/2010 ⁸³ che contiene un elenco delle competenze che la formazione deve fornire in maniera specifica al personale incaricato di effettuare i controlli sui passeggeri, sui bagagli, sulle merci, sulle forniture di bordo, sull'aereo e a terra, sui velivoli stessi e sulle ispezioni di sicurezza.

Il personale di terra che si occupa dell'effettuazione dei controlli di sicurezza deve ora superare un controllo preliminare, consistente

⁸³ Regolamento (UE) 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.

nell'accertamento dell'idoneità della persona, tanto sulla base di prove documentali (verificando eventuali precedenti penali in corso in tutti gli Stati relativi agli ultimi cinque anni e l'attività professionale svolta), quanto sul possesso di capacità e attitudini mentali e fisiche necessarie per svolgere in modo efficace i compiti loro assegnati, a verifica dell'operato di tali soggetti sono state previste delle figure dei supervisor che hanno il compito di controllare direttamente coloro che effettuano i controlli di sicurezza.

In ambito nazionale si deve osservare che il compito dell'Enac è anche quello di fornire la certificazione del personale. L'art. 5 del Regolamento CE n. 2320/2002 del 16 dicembre 2002 prevedeva che ogni Stato membro assicurasse lo sviluppo e l'attuazione di programmi nazionali di formazione alla sicurezza dell'aviazione civile.

Occorre ricordare la circolare SEC-01 del 7 ottobre 2004 avente ad oggetto proprio la *Qualificazione e formazione degli istruttori della sicurezza dell'Aviazione civile* nonché la già citata circolare SEC-05 del 20 dicembre 2012 *Contenuti e procedure di formazione per la Security*.

La circolare SEC-01 stabilisce che tutti i corsi di formazione professionale degli istruttori possono essere organizzati solo dall'Enac o da scuole certificate ed autorizzate dall'Enac ed erogati da personale docente certificato dall'Enac stesso. L'obiettivo dichiarato della circolare era di “*assicurare che la formazione alla sicurezza di tutto il personale aeroportuale, di terra e di volo dei vettori e degli altri soggetti che in base al PNS (Programma Nazionale di Sicurezza) sono tenuti a ciò a seconda dei compiti sia erogata da istruttori qualificati e certificati dall'Enac*”.

1.5.7 IL GESTORE AEROPORTUALE E LA SICUREZZA

La riforma del 2005/2006 che ha interessato la parte aeronautica del Codice della Navigazione ⁸⁴ pone il gestore aeroportuale al centro dei problemi legati alla sicurezza.

In tema di *safety* le attività principali cui deve far fronte il gestore aeroportuale concernono la sicurezza dell'aeromobile e dei suoi passeggeri nonché la sicurezza dell'infrastruttura aeroportuale in se considerata, il gestore aeroportuale è il soggetto sul quale ricadono gli oneri maggiori volti ad approntare i servizi e le relative infrastrutture legate alla sicurezza ⁸⁵.

Questo soggetto si occupa della gestione dell'infrastruttura aeroportuale nel suo complesso in via esclusiva ovvero, eventualmente, in concorrenza con altri operatori.

Atteso il profondo cambiamento del dettato normativo spinto anche da una nuova visione più dinamica e meno elitaria del trasporto aereo, si è registrato un arretramento dell'intervento pubblico che ha avuto inizio con la *deregulation* statunitense, fino ai più recenti sviluppi della liberalizzazione europea ⁸⁶.

Nell'art. 705 del Codice della Navigazione viene offerta

⁸⁴ D.Lgs. 9 maggio 2005 n. 96 e D.Lgs. 15 marzo 2006 n. 151.

⁸⁵ P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti: la responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali e E. G. Rosafio, Milano, 2008, pg.354 ss.

⁸⁶ A. ANTONINI, *I pubblici servizi di trasporto tra protezionismo e deregulation: l'esperienza statunitense e la realtà dell'ordinamento interno* in *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, Milano, 1998, pg. 129.

un'elencazione puntuale delle funzioni principali del gestore stesso ⁸⁷.

⁸⁷ L'art. 705 dispone che: *“Il gestore aeroportuale e' il soggetto cui e' affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato [...] Ferme restando la disciplina del titolo VII e comunque 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, il gestore aeroportuale:*

•a) assicura il puntuale rispetto degli obblighi assunti con la convenzione ed il contratto di programma;

•b) organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato, anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico;

•c) corrisponde il canone di concessione;

•d) assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, di cui all'articolo 706, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti idonei che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione;

•e) sotto la vigilanza dell'ENAC e coordinandosi con la società Enav, assegna le piazzole di sosta agli aeromobili e assicura l'ordinato movimento degli altri mezzi e del personale sui piazzali, al fine di non interferire con l'attività di movimentazione degli aeromobili, verificando il rispetto delle prescrizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aeroportuali;

•e-bis) propone all'ENAC l'applicazione delle misure sanzionatorie previste per l'inosservanza delle condizioni d'uso degli aeroporti e delle disposizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aerei e aeroportuali;

Con la riforma è scomparsa della figura del *direttore aeroportuale* a favore di un sistema basato sull'affidamento in concessione ai gestori e di un controllo al vertice dato principalmente all'ENAC.

Quest'ultimo, dunque, esercita i poteri direttivi e di controllo garantendo l'uniforme applicazione delle norme della nuova parte aeronautica del codice della navigazione mentre le società di gestione aeroportuali svolgono un'attività di tipo gestionale, assumendosi la responsabilità amministrativa proprio della gestione delle infrastrutture, degli impianti e dei servizi.

È importante sottolineare che , «[...] *non si tratta del gestore di singole attività ma del gestore dell'aeroporto inteso come complesso di attività destinate a garantirne il funzionamento pieno, secondo gli standard quantitativi e qualitativi richiesti dalla collocazione geografica e dal ruolo strategico dello stesso nonché dalle dimensioni e dalla tipologia del traffico*» ⁸⁸.

•e-ter) applica, in casi di necessità e urgenza e salva ratifica dell'ENAC, le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto;

•f) fornisce tempestivamente notizie all'ENAC, alla società Enav, ai vettori e agli enti interessati in merito a riduzioni del livello del servizio ed a interventi sull'area di movimento dell'aeroporto, nonché alla presenza di ostacoli o di altre condizioni di rischio per la navigazione aerea nell'ambito del sedime di concessione;

•g) redige la Carta dei servizi in conformità alle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dall'ENAC e garantisce il rispetto dei previsti livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza;

•h) assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti”.

⁸⁸ A. ANTONINI, *L'aeroporto nella revisione della parte aeronautica del codice della navigazione* in *Diritto dei Trasporti* anno XIX, n. 3, 2006, pg. 839.

All'atto di concessione, dunque, «*il gestore deve assicurare direttamente e indirettamente, nonché in virtù dei poteri di coordinamento e di controllo, il corretto e pieno funzionamento dell'aeroporto*»⁸⁹.

È evidente, dunque, che il gestore aeroportuale è un vero e proprio titolare di un'attività molto ampia che gli deriva dall'atto di concessione, esponendolo ad una possibile responsabilità civile molto forte per “omessa organizzazione” dell'impresa stessa⁹⁰.

In definitiva la gestione dell'aeroporto comprende soprattutto la gestione della sicurezza sia attraverso il controllo del corretto svolgimento di tutte le operazioni di assistenza aeroportuale a terra, sia mediante la predisposizione di efficienti sistemi di prevenzione degli incidenti e di prevenzione e repressione di eventuali atti criminosi.

Il valore aggiunto della riforma è stato senza dubbio l'individuazione chiara e dettagliata di competenze fra i soggetti operanti all'interno della struttura aeroportuale⁹¹.

Affinché il sistema delineato funzioni concretamente è necessario un legittimo affidamento della gestione totale alla società di gestione aeroportuale solo così è possibile implementare un sistema dove sono delimitati con certezza le competenze, i ruoli ed i compiti dei diversi soggetti pubblici e privati della filiera aeroportuale⁹².

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ R. LOBIANCO, *Il nuovo sistema aeroportuale dopo la riforma: profili multidisciplinari* (Convegno, Modena 15-16 giugno) in Riv. Dir. dei Trasporti 2007, pg. 590 ss

⁹¹ Ibidem

⁹² E. TURCO BULGHERINI, *La riforma del Codice della Navigazione*, in *Le*

Come sottolinea autorevole dottrina e lo stesso Regolamento Enac, ciascun gestore aeroportuale deve creare un *Safety Management System* (SMS) ⁹³, per il miglioramento dei requisiti di sicurezza richiesti per i singoli aeroporti ⁹⁴.

Alla base del *SMS* vi deve essere una vera e propria cultura della sicurezza che può essere definita come una cultura che informa le persone sui pericoli e i rischi relativi a determinate operazioni; una cultura che educa e non tollera violazioni e che condivide con tutto il sistema ciò che è accettabile o meno; una cultura che incoraggia il *reporting* per correggere mancanze, proporre soluzioni e non per punire; una cultura di insegnamento ed apprendimento continuo per tutta l'organizzazione ⁹⁵.

Il gestore è quindi il titolare del coordinamento operativo posto a garanzia della sicurezza dello scalo.

Normativamente ha pertanto assunto la così detta “posizione di garanzia” che impone l’obbligo di attivarsi effettuando i controlli previsti

nuove Leggi Civili commentate, 6, 2006, pg. 1351 ss.

⁹³ Circolare Enac del 17.3.2006, APT 22, La sicurezza delle operazioni aeroportuali è assicurata dal rispetto dell’insieme dei requisiti regolamentari, relativi sia alle infrastrutture che alle operazioni, dettati dal Regolamento. Fermo restando quanto sopra, l’SMS è un sistema atto a valutare la sicurezza conseguita nell’applicazione dei requisiti regolamentari e migliorarne il livello laddove siano state riscontrate carenze o aree di criticità. Alla luce di quanto sopra il gestore elabora le politiche e gli obiettivi di sicurezza che lo stesso si pone nella gestione dell’aeroporto. L’SMS si riferisce al “*sistema aeroporto*” nel suo complesso, non essendo possibile escludere in linea di principio alcun sottosistema aeroportuale, a causa dei mutui condizionamenti tra gli stessi.

⁹⁴ P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti*, cit., pag. 356

⁹⁵ *ibidem*

dalla legge a tutela della sicurezza del trasporto aereo.

L'omesso ottemperamento a tale obbligo da parte dello stesso comporta una responsabilità penale ricavabile dalla clausola di equivalenza di cui all'art. 40 c.p., nonché una responsabilità civile ex art. 2043 c.c. o dell'art. 2050 cod. civ. (attività pericolose) ⁹⁶.

Emergono anche profili di responsabilità contrattuale in capo al gestore aeroportuale: si pensi all'esistenza di un rapporto contrattuale fra il gestore aeroportuale e la gran parte dei soggetti che operano nell'aeroporto, in virtù di un titolo che li lega al primo; titolo che è tale anche in presenza di un contratto ⁹⁷.

Tale impostazione giuridica trova fondamento nella teoria del contatto sociale, essendo evidente che il rapporto fra l'utente aeroportuale, che paga un diritto per l'utilizzazione dell'aeroporto, e il gestore, che lo percepisce (ancorché non a fronte di prestazioni da lui rese), deriva da un contatto qualificato, che non è assimilabile ad un rapporto tra estranei.

Ne deriva che la responsabilità del gestore aeroportuale deve essere correttamente impostata sul binomio della responsabilità contrattuale, intesa nei sensi più ampi appena indicati, e di quella extracontrattuale, però fondata sull'art. 2043 cod. civ. anziché sull'art. 2050 cod. civ..

Occorre inoltre tenere presente, che ad ogni compito e potere corrisponde un dovere, e che l'omesso esercizio di un'attività dovuta determina la responsabilità per i danni che non si sarebbero verificati se

⁹⁶ *ibidem*

⁹⁷ A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico di* in *Rivista del Diritto dell'Economia e dell'Ambiente*, http://www.giureta.unipa.it/phpfusion/readarticle.php?article_id=52

l'atto dovuto non fosse stato omissio ⁹⁸.

⁹⁸ ibidem

CAPITOLO II

2.1 SECURITY E TERRORISMO: EVOLUZIONE NORMATIVA

Premessa

Il termine sicurezza è stato analizzato in particolare nella sua accezione concernente le misure di prevenzione e repressione degli incidenti aerei causati da atti illeciti.

Se negli anni '70 in tema di sicurezza il solo problema da affrontare era quello del dirottamento degli aeromobili⁹⁹, negli anni '90 a ciò doveva aggiungersi la necessità di fronteggiare il sensibile aumento del traffico aereo che comportò una necessaria diversificazione, in termini di qualità, delle operazioni da svolgere in ambito aeroportuale.

Nell'epoca della globalizzazione gli spostamenti delle merci e delle persone in tutto il mondo assumono un rilievo fondamentale per lo sviluppo della società e per il pieno esercizio della libertà personale.

Parlare oggi di *security* aeroportuale comporta quindi il doversi occupare del fenomeno del terrorismo e di quelle attività illecite poste in essere contro i trasporti, la mobilità in generale e in particolare quella aerea.

Purtroppo le attività terroristiche internazionali si sono rivolte proprio contro gli obiettivi del trasporto, ingenerando la paura ad uscire

⁹⁹ È degli anni '70, infatti, la Legge 694/74 rubricata "Disciplina del porto delle armi a bordo degli aeromobili".

dal proprio contesto nazionale o addirittura urbano.

L'11 settembre 2001, come noto, è stato un evento epocale nella società civile, ed in particolare per la storia dell'aviazione, rappresentando un punto di non ritorno per il settore del trasporto aereo a livello globale.

Sebbene, infatti, il problema dei dirottamenti aerei per fini politici e degli attentati mediante ordigni su voli civili avessero già interessato l'aviazione civile, mai l'aeromobile in sé considerato era stato identificato come strumento diretto di guerra, come vera e propria arma di distruzione, utilizzato per uccidere migliaia di persone ed attaccare frontalmente un'intera società.

Come sottolineato dalla dottrina « [...] di fronte a quello che è stato il mutamento di prospettiva del terrorismo, viene ad attenuarsi il rilievo della repressione»¹⁰⁰.

Le convenzioni degli anni 60/70¹⁰¹, infatti, per fronteggiare il fenomeno del terrorismo erano state adottate sulla base di quello che era allora lo stato dell'arte degli atti illeciti.

E' evidente che l'evoluzione dei tempi e soprattutto delle nuove forme di atti criminali contro la sicurezza dei trasporti raggiunti oggi hanno reso insufficienti gli strumenti¹⁰² indicati dalle Convenzioni stesse.

¹⁰⁰ M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety* in *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari. Atti del Convegno Milano, 22 aprile 2004*, a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti, Milano 2005, pg. 122,

¹⁰¹ Le Convenzione dell'Aja del 16.12.1970, di Montreal del 23.9.1971 e quella di Tokyo del 14.9.1963.

¹⁰² Nella dichiarazione di Bonn del vertice del 1987 dei sette Paesi più industrializzati veniva indicata quale sanzione la prospettazione della sospensione del

È sufficiente soffermarsi sull'analisi dei tristi fatti di cronaca dai quali emerge che la mentalità stessa e l'operato dei terroristi è cambiato sensibilmente rispetto al passato: gli stessi mettendo in atto un dirottamento, dovevano cercare successivamente una via di fuga, mentre oggi purtroppo sono pronti a morire.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e, in precedenza, già l'esplosione in volo di un aeromobile della compagnia Pan American a Lockerbie (Scozia), nel dicembre 1988, sono diventati termini di riferimento necessari rispetto ai quali parametrare ogni studio in materia di sicurezza aerea¹⁰³.

Lo *shock* dovuto al disastro delle Torri Gemelle ha inoltre prodotto l'effetto immediato di far crollare la domanda di viaggi a livello mondiale.

La paura di incorrere in ulteriori attacchi terroristici, la cui fondatezza ha poi trovato conferma nei successivi avvenimenti di Madrid e Londra, ha marchiato in maniera indelebile il comportamento dei consumatori.

Verranno, quindi, di seguito analizzati i provvedimenti messi in atto dagli Stati Uniti da una parte e dall'Europa dall'altra in tema di sicurezza aerea.

L'analisi distinguerà i provvedimenti predisposti prima degli attacchi dell'11 settembre da quelli emanati nei momenti successivi, volti

diritto di traffico, ventilata, sui iniziativa statunitense, per gli Stati che non avessero dato applicazione alle previsioni delle Convenzioni di Tokyo, dell'Aja e di Montreal.

¹⁰³ M. COMENALE PINTO, *Op. Cit.*, vd. nota 16 (Inserire il numero di pagina no il richiamo alla nota)

in un primo momento solo a dare una risposta immediata alla situazione di emergenza venutasi a creare (in particolare per quel che riguarda gli USA) e successivamente finalizzati anche a garantire una maggiore omogeneità e chiarezza alla materia.

2.2 EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE NEI CONFRONTI DEGLI ATTI DI INTERFERENZA ILLECITA: GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

In tema di *security* l'ordinamento giuridico internazionale e, di riflesso, quello europeo ed interno, si sono trovati in continuo affanno rispetto all'evoluzione delle minacce verso l'aviazione civile ed anche impreparati a cogliere la progressiva e assai rapida evoluzione del trasporto aereo nel suo complesso e le implicazioni sul piano della sicurezza.

Come già detto, una delle maggiori minacce per la navigazione aerea consiste in quella attività illecita, spesso manifestatasi non solo a bordo di aeromobili ma anche all'interno degli aeroporti, che attenta alla sicurezza dell'aviazione civile.

Tale aspetto ha indotto, gli Stati di tutto il mondo a prevedere come reati ed a punire tali comportamenti.

Il percorso che ha portato alla odierna disciplina in materia si avviò negli anni Sessanta, dopo i primi dirottamenti aerei, che allora venivano qualificati come pirateria.

Sin da quell'epoca, infatti, si avvertì l'esigenza di una disciplina

internazionale, che potesse da un lato reprimere tale fenomeno, dall'altro garantire la sicurezza dell'aeronavigazione.

In un primo tempo la dottrina cercò di accostare i dirottamenti aerei agli atti di pirateria, in virtù di una effettiva sussistenza di elementi comuni alle due fattispecie: l'attuazione di tali atti criminosi da parte di individui privati, soggetti di diritto soltanto nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali; il coinvolgimento, in relazione ai soggetti ed agli spazi interessati, di più ordinamenti giuridici; il ricorso alla violenza, ecc ¹⁰⁴.

Più evidenti, tuttavia, col passare del tempo e con l'approfondimento della materia, si sono rilevati gli elementi distintivi della "pirateria aerea" rispetto alla nozione di pirateria fornita prima dalla Convenzione di Ginevra del 1958, sull'Alto Mare (art. 15), ed attualmente dalla Convenzione di Montego Bay del 1982, sul diritto del Mare (art. 101), ove la pirateria è definita come «un atto violento di impossessamento o cattura di una nave o di un aeromobile, ovvero di persone e beni a bordo, commesso in alto mare per scopi privati».

Gli atti di violenza riconducibili a tale definizione, tuttavia, non vengono compiuti da un aeromobile nei confronti di un altro aeromobile; solitamente, inoltre, non si esauriscono negli spazi internazionali, esplicando i loro effetti anche in luoghi soggetti alla sovranità statale; quasi mai, infine, rispondono a finalità e scopi personali.

Analizzando, pertanto, la normativa di diritto internazionale riguardante i dirottamenti aerei, emerge come vi sia stata una evoluzione dei meccanismi repressivi, ma anche un progressivo delinearsi della fattispecie criminosa.

¹⁰⁴ BALLARINO-BUSTI, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, pg. 45.

La Convenzione di Tokyo

Il primo atto che risponde all'esigenza internazionale di azione nei confronti di tali atti illeciti, è la Convenzione di Tokyo sulle infrazioni commesse a bordo degli aeromobili, ratificata e resa esecutiva in Italia con la Legge 11 giugno 1967 n. 468.

La norma circoscrive il proprio ambito di applicazione «ai reati commessi o agli atti compiuti da persona a bordo di un aeromobile immatricolato in uno degli Stati firmatari, mentre detto aeromobile si trova in volo o sulla superficie dell'alto mare o di una regione che non faccia parte del territorio di alcuno Stato» (artt. 1 e 2).

La Convenzione di Tokyo non fornisce una compiuta definizione degli atti illeciti rilevando unicamente in forza della loro idoneità a porre in pericolo la sicurezza del viaggio, ma si limita ad attribuire al comandante dell'aeromobile una serie di poteri necessari per opporsi all'eventuale compimento degli atti che possano minare la sicurezza del velivolo, delle persone e dei beni presenti a bordo.

La Convenzione, inoltre, non definisce i criteri che permettano di valutare l'antigiuridicità delle attività suddette, operando semplicemente un rinvio agli ordinamenti giuridici dei singoli Stati contraenti.

L'art. 6 della Convenzione dispone, poi, che *«quando ha fondato motivo di credere che una persona ha commesso o compiuto o è sul punto di commettere o di portare a compimento a bordo un reato o uno degli atti indicati dall'art. 1 par. 1, il comandante dell'aeromobile può prendere, nei confronti di questa persona, le misure, comprese quelle di costrizione, necessarie a) per garantire la sicurezza dell'aeromobile o delle persone o dei beni che si trovano a bordo; b) per mantenere l'ordine e la disciplina a bordo; c) per poter consegnare detta persona*

alle competenti autorità o farla sbarcare in base alle disposizioni del presente titolo».

Il successivo art. 9 prevede obblighi di collaborazione con le autorità competenti da parte del comandante che, a titolo di esempio, dovrà consegnare i responsabili e dare tutte le informazioni necessarie circa i fatti verificatisi a bordo.

Rilevanti, per quel che riguarda la giurisdizione, gli artt. 3 e 4: il primo attribuisce la competenza a conoscere gli atti commessi a bordo al solo Stato d'immatricolazione dell'aereo; il secondo disciplina invece la competenza penale degli Stati diversi da quello di immatricolazione, che potrà essere esercitata, da parte di questi, solo nel caso in cui il reato commesso a bordo sia in qualche modo a loro collegato (ad esempio nel caso vi siano danni subiti dai loro cittadini).

Sono evidenti le lacune presenti nella Convenzione ora analizzata che, certamente, rispondeva all'esigenza degli Stati di dotarsi degli strumenti necessari per fronteggiare il fenomeno che, come detto, si stava diffondendo in quegli anni, ma che non offriva gli elementi necessari a configurare una precisa fattispecie di reato.

L'art. 16, par. 2, con riferimento a quest'ultimo punto, prevede, infatti, che la concessione dell'extradizione è interamente rimessa alla scelta discrezionale dello Stato competente: non vi è l'obbligo, posto a carico degli Stati, di concederla.

Non si può, tuttavia, non riconoscere a tale accordo il pregio di aver fissato dei principi (in particolare per quel che riguarda i poteri attribuiti al comandante e gli obblighi di collaborazione previsti a carico degli Stati).

Autorevole dottrina¹⁰⁵ ha peraltro sottolineato come, nella disciplina concernente i dirottamenti aerei, il diritto convenzionale previsto dall'Accordo si sia trasformato in diritto generale consuetudinario: le norme ivi previste, infatti, vengono nella pratica rispettate da tutti i membri della comunità internazionale.

In ogni caso, scopo della Convenzione era quello di consentire, in caso di dirottamento, un subitaneo ripristino dell'ordine a bordo del velivolo, mentre il problema di garantire il responsabile alla giustizia era ancora, all'epoca, secondario.

Convenzione dell'Aja

La Convenzione di Tokyo lasciava scoperti alcuni punti fondamentali quali, l'esatta definizione dell'illecito, l'accertamento della presenza nei singoli ordinamenti nazionali di leggi qualificanti la fattispecie come reato e l'estradizione del soggetto responsabile.

A tali aspetti rimasti privi di disciplina ha tentato di fornire una regolamentazione la successiva Convenzione dell'Aja del 1970, sulla cattura illecita di aeromobili, elaborata sulla base di un testo predisposto dall'Icao, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 22 ottobre 1973 n. 906.

Tale Convenzione dà, innanzitutto, una definizione precisa dell'illecita cattura di aeromobili, prevedendo all'art. 1 che ricorre tale ipotesi quando *«a bordo di un aeromobile in volo una persona illecitamente e con violenza s'impadronisce di tale aeromobile o ne*

¹⁰⁵ U. LEANZA, *Saggi di diritto internazionale della navigazione*, Giannini, 1979, pg. 261.

esercita il controllo o tenta di commettere uno di tali atti, oppure è complice di una persona che commette o tenta uno di tali atti».

Vi sono tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, mentre resta “scoperto” il problema dell’individuazione dell’ordinamento al quale riferirsi onde poter definire l’illiceità prevista dall’art. 1.

La dottrina, in maniera pressoché unanime, esclude che si possa far ricorso al diritto internazionale poiché in tal caso, ovviamente, l’Accordo finirebbe per contemplare solo i dirottamenti imputabili ad uno Stato.

Si dovrà pertanto risolvere la questione alla luce dei criteri stabiliti dai singoli ordinamenti giuridici nazionali.

Alcuni autori, invero, hanno proposto una definizione atecnica di illiceità, riportandosi ad una riprovevolezza sul piano etico-morale del comportamento tenuto dal soggetto responsabile ¹⁰⁶.

Il punto fondamentale della Convenzione dell’Aja è rappresentato dalle norme in tema di competenza giurisdizionale (e in ciò rappresenta senz’altro l’evoluzione rispetto alla precedente Convenzione di Tokyo).

L’art. 4 stabilisce, per gli Stati contraenti, l’obbligo di adottare tutte *«le misure necessarie per fondare la propria competenza a conoscere del reato»*.

In particolare si specificano i casi in cui gli Stati sono tenuti ad attivarsi in questo senso, richiamando:

a) lo Stato d’immatricolazione dell’aeromobile (art. 4, n. 1 lett. *a*)

b) lo Stato nel cui territorio sia atterrato l’aeromobile, con il presunto responsabile ancora a bordo (art. 4, n. 1 lett. *b*).

Tale ipotesi, in particolare, appare in linea sia con una logica generale, che vede lo Stato di atterraggio come quello che può garantire

¹⁰⁶ U. LEANZA, *op. cit.*, pg. 263-264.

meglio di altri un'efficace repressione dell'illecito, attraverso l'affidamento del responsabile alla giustizia, sia con i principi del diritto penale internazionale che considera il dirottamento come un reato in cui l'azione è prolungata nel tempo e si esaurisce con l'atterraggio in uno scalo diverso da quello originariamente previsto.

c) Lo Stato dove ha sede principale l'esercente dell'aeromobile, nel caso in cui questo sia stato locato senza equipaggio (art. 4, n. 1, lett. c).

Un altro punto affrontato dalla Convenzione in esame riguarda l'extradizione, disciplinata nel successivo n. 2 dell'art. 4, a norma del quale «*ogni Stato contraente adotta le misure necessarie per fondare la propria competenza a conoscere del reato nel caso che l'autore presunto di questo si trovi sul territorio di tale Stato e quest'ultimo non conceda l'extradizione conformemente all'art. 8 verso uno degli Stati contemplati al paragrafo primo del presente articolo*».

Viene sancito il principio della competenza penale “universale”, secondo la quale ad ogni Stato contraente è, in concreto, imposto l'obbligo di attivarsi o per la concessione dell'extradizione, o per l'esercizio dell'azione penale, senza che sia necessario riscontrare un collegamento fra lo Stato stesso e l'illecito commesso: è sufficiente, infatti, la presenza, all'interno del proprio territorio, del presunto responsabile¹⁰⁷:

Il successivo art. 7 della Convenzione, poi, è ancora più incisivo, prevedendo che «*lo Stato contraente sul cui territorio è scoperto l'autore del presunto reato, se non ne concede l'extradizione, sottopone la questione, senza alcuna eccezione e sia che il reato sia stato commesso oppure no sul suo territorio, alle proprie autorità competenti per*

¹⁰⁷ BALLARINO-BUSTI, *Op. Cit.*, pg. 131-132.

l'esercizio dell'azione penale. Queste autorità prendono la loro decisione alla stregua di ogni grave reato di diritto comune conformemente alle leggi di tale Stato».

È evidente come la norma citata preveda l'obbligo a carico degli Stati contraenti, di sottoporre i soggetti riconosciuti responsabili di dirottamenti aerei, a pene severe, indipendentemente dalla presenza, all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, di leggi incriminatici.

Di particolare rilevanza, sempre in tema di estradizione, è l'art. 8 della Convenzione che, nella sua versione finale, rappresenta un compromesso fra le due posizioni che si erano contrapposte nel corso dei lavori preparatori.

Da un lato vi era chi sosteneva la necessità di sancire un obbligo generale di consegna del soggetto responsabile allo Stato d'immatricolazione dell'aeromobile, dall'altro c'erano quanti si opponevano a tale formula sottolineando la valenza politica che spesso caratterizza le azioni di dirottamento e paventando il rischio che una tale severità rendesse i dirottatori ancor più determinati nell'attuazione del loro disegno criminoso.

Era inoltre possibile che sorgessero difficoltà nella concessione dell'extradizione da parte di paesi il cui ordinamento giuridico esclude tale possibilità nel caso di reati politici (come previsto, del resto dallo stesso art. 10, ultimo comma della nostra Costituzione)¹⁰⁸.

L'art. 8, quindi, nella sua formulazione finale, stabilisce che: *«a) il reato sarà incluso quale reato suscettibile di estradizione in ogni trattato*

¹⁰⁸ L'art. 10 della Costituzione dispone che «Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici».

di estradizione esistente fra gli Stati contraenti. Gli Stati contraenti s'impegnano ad includere il reato quale reato suscettibile di estradizione in ogni trattato di estradizione che sarà concluso tra loro; b) gli Stati contraenti che non condizionano l'extradizione alla esistenza di un trattato riconosceranno il reato estradabile tra loro alle condizioni stabilite dalla legge dello Stato al quale l'extradizione è stata richiesta; c) il reato sarà considerato, ai fini dell'extradizione tra stati contraenti, come se sia stato compiuto non soltanto nel luogo nel quale esso è occorso, ma anche nel territorio: 1) dello Stato di registrazione dell'aeromobile, 2) di ogni Stato in cui l'aeromobile atterra con il presunto responsabile ancora a bordo».

Appare chiaro, dalla lettura della disposizione, come non vi sia la previsione di un obbligo automatico e generale di estradizione: gli Stati restano liberi di concederla o meno, sulla base dei criteri fissati dal proprio ordinamento giuridico interno.

Di contro viene meno il rischio dell'impunità dei soggetti responsabili, essendo disciplinata, come detto, dall'art. 7 la possibilità di assicurare i soggetti che si rendono responsabili di dirottamenti aerei alla giustizia e di sottoporli a pene adeguate.

Convenzione di Montreal, 1971

La Convenzione di Montreal «per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile» del 1971, resa esecutiva in Italia con Legge 22 ottobre 1973, n. 906, si può definire come un completamento della precedente Convenzione sopra descritta.

Essa, infatti, amplia la figura del reato delineato dall'Accordo dell'Aja e all'art. 1 include negli atti illeciti che attentano alla sicurezza

della navigazione aerea diverse ipotesi: atti di violenza nei confronti di persone a bordo dell'aeromobile o all'interno degli aeroporti; distruzione o danneggiamento di aeromobili di servizio; posizionamento di cariche esplosive all'interno degli aeromobili; distruzione o danneggiamento di servizi o installazioni per la aeronavigazione; comunicazioni di false informazioni che possano compromettere la sicurezza del volo.

L'art. 2 specifica che un aeromobile deve ritenersi "in servizio" dal momento in cui il personale di terra o l'equipaggio cominciano ad allestirlo in vista di un volo determinato, fino allo scadere delle 24 ore successive all'atterraggio.

Si nota come la fattispecie criminosa prevista dall'accordo di Montreal travalica la figura del tradizionale dirottamento che consiste, in sostanza, nell'illecita assunzione del pieno controllo di un aeromobile, tanto nella fase di volo, quanto in quella di atterraggio.

Nella Convenzione in oggetto, invece, viene in rilievo un concetto più generale di sicurezza del volo: l'atto criminoso non risulta più considerato come semplice impossessamento e controllo del velivolo, ma come atto violento rivolto sia contro persone a bordo, sia contro l'integrità dell'aeromobile e dei servizi a terra.

Per quanto riguarda, invece, l'esercizio della giurisdizione, tale accordo non presenta grandi innovazioni rispetto alla disciplina precedente.

Nel 1974, a seguito di riflessioni sul perfezionamento dell'organizzazione dell'aviazione civile internazionale e sulla base del riconoscimento del ruolo tecnico delle Nazioni Unite anche in tale ambito, viene elaborato ed approvato l'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago.

Trent'anni dopo la sua entrata in vigore, la *security* è assurta a pieno titolo quale una delle componenti “tecniche” del sistema dell'aviazione civile: giova sottolineare, infatti, che nel testo della Convenzione il tema della *security*, intesa come insieme delle misure di salvaguardia da attentati contro la medesima, sembra non essere affrontato.

Il concetto di *security* ivi delineato ha infatti un significato del tutto diverso da quello che oggi ha assunto, in particolare nell'art. 64, la previsione di appropriate misure convenzionali intese a preservare la pace mondiale ¹⁰⁹.

A seguito dell'adozione di tale Annesso l'Agenzia delle Nazioni Unite per l'Aviazione civile (l'ICAO) modifica la propria struttura creando articolazioni specializzate sia sotto il Consiglio sia nelle aree tecniche sotto la direzione del Segretario Generale, con lo specifico mandato di studiare l'evoluzione della minaccia in senso globale, di sviluppare *audit* metodici e universali per la verifica dell'applicazione coerente degli standard e per supportare gli Stati meno abbienti con programmi di cooperazione e sviluppo.

Nonostante l'impiego di adeguate contromisure, la minaccia si trasforma e si orienta verso altri obiettivi, aggredendo con maggior veemenza gli aeroporti individuati come obiettivi di facile presa, c.d. *soft targets*.

Per far fronte ai fenomeni sempre più numerosi di attentati che

¹⁰⁹ L'art. 64 della Convenzione di Chicago così recita: «*The organization may, with respect to air matters within its competence directly affecting world security, by vote of the Assembly enter into appropriate arrangements with any general organization set up by the nations of the world to preserve peace*».

mietevano spesso vittime inermi con azioni di tipo militare ¹¹⁰, viene elaborato un protocollo addizionale alla Convenzione di Montreal che estende le previsioni di questa agli attacchi perpetrati contro gli aeroporti e contro le strutture asservite all'aviazione civile.

Per concludere il quadro, relativo agli strumenti internazionali pattizi, pare opportuno ricordare che la Convenzione sulla marcatura degli esplosivi plastici del 1991, avvertita come necessaria in seguito ad una serie di gravissimi episodi verso l'aviazione civile commessi con cariche di esplosivo occultate nei bagagli che hanno interessato i cieli del mondo tra gli anni 80 e 90 del secolo scorso.

L'Accordo del 1991 rileva la necessità di un controllo, di matrice internazionalmente condivisa, degli esplosivi ad alto potenziale, consentendo da un lato la tracciabilità in fase di produzione, transito e circolazione e, dall'altro, l'opportunità di renderli rilevabili con mezzi tecnologici per mezzo di addizione, nei loro composti, di sostanze volatili percepibili.

Il punto di debolezza della Convenzione sta nel fatto che essa, tuttavia, include fra le sue previsioni i soli esplosivi industriali a prevalente destinazione militare e non tutti quelli realizzati da precursori chimici di libera vendita, come ad esempio esplosivi liquidi o non soggetti a marcatura.

In adempimento degli obblighi assunti dal nostro Paese con la ratifica degli Accordi dell'Aja e di Montreal, è stata emanata la legge 10

¹¹⁰ Ci si riferisce in particolare all'attentato subito dall'aeroporto di Fiumicino nel 1973 quando terroristi appartenenti all'organizzazione "Settembre Nero" riuscirono a raggiungere un aereo della Pan Am in sosta all'imbarco lanciando all'interno due bombe incendiarie ed uccidendo trenta persone.

maggio 1976 n. 342 che ha, in sostanza, introdotto nel nostro ordinamento giuridico alcune specifiche ipotesi criminose, che rientrano nella tipologia dei reati c.d. “a consumazione anticipata”, per i quali, cioè, la consumazione del fatto si dà per avvenuta con la semplice commissione di qualunque comportamento diretto all’offesa del bene giuridico protetto.

L’art. 1, comma 1, della Legge 342/1976 prevede 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*».

I commi successivi prevedono che tale pena, che non può essere inferiore a dodici anni qualora dal fatto derivino lesioni personali ai passeggeri o ai membri dell’equipaggio, è aumentata nei casi in cui l’atto criminoso provochi la morte di una o più persone.

Con riferimento all’analisi di cui sopra, sui rimedi forniti dal diritto uniforme ed in particolare sulle norme di diritto internazionale, non sembra superfluo sottolineare come la disciplina delineata dalle convenzioni e dai trattati può funzionare se ed in quanto esista una sostanziale uniformità di applicazione e se, in modo altrettanto omogeneo, siano rese operative metodiche e parametri di verifica circa la vigenza delle regole.

Inoltre, come sottolinea la dottrina «*il meccanismo precetto-sanzione, nei rapporti internazionali, assume una configurazione assai particolare tutte le volte in cui la responsabilità dell’attuazione delle norme risulti frammentaria e diffusa tra più attori*»¹¹¹.

¹¹¹ F. DI MAIO, *La security dell’aviazione civile tra la Convenzione di Chicago*,

In questa materia, in effetti, si può dire che le Nazioni hanno agito “in ordine sparso”, ciascuna attuando, a seconda della diversa sensibilità giuridica e del diverso grado di efficienza del proprio apparato difensivo, misure interne di maggiore o minore efficacia, con investimenti di risorse umane e materiali non sempre coerenti con gli obiettivi di tutela sottesi alla *security*.

2.2.1 LA LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO NEGLI STATI UNITI D’AMERICA PRIMA DELL’11 SETTEMBRE 2001

1. Le leggi federali e gli atti dell’Esecutivo anteriori al 1993.

A partire dagli Anni ‘70, la normativa statunitense ha subito, ad opera del Congresso e della Presidenza, una serie di modifiche volte ad implementare i metodi di contrasto del fenomeno terroristico.

Nel 1978, venne promulgato il *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), una sorta di guida “giuridica” destinata a disciplinare le attività di *intelligence* e le indagini condotte nei confronti di persone straniere sospettate di atti di spionaggio o di attività terroristiche, sulla base del quale è stato consentito agli investigatori, sia l’accesso alle banche dati relative ad attività commerciali e finanziarie, sia l’acquisizione delle “tracce” degli spostamenti dei “sospetti”.

la regolamentazione europea ed il diritto interno, in La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea, a cura di U. La Torre e A. L. M. Sia, Rubbettino Editore, 2011;

Nell'aprile 1982, l'Amministrazione Reagan emanò la *National Security Decision Directive* (NSSD) “*Managing Terrorist Incidents*”, con la quale venne stabilita la competenza del Dipartimento di Stato in merito al “terrorismo internazionale”, del *Federal Bureau of Investigations* (FBI) per il “terrorismo interno” e della *Federal Aviation Administration* (FAA), con riferimento agli atti terroristici compiuti contro aeromobili e/o strutture aeroportuali.

Con il medesimo provvedimento venne, inoltre, istituito il *Terrorist Incident Working Group*, al quale è attribuito l'incarico di coordinare l'intera azione antiterrorismo federale.

Nel 1984, l'*Act to Combat International Terrorism* (*Public Law 98-533*), dettò una serie di disposizioni finalizzate allo sviluppo della cooperazione internazionale in materia di antiterrorismo, prevedendo inoltre degli incentivi per coloro che forniscono informazioni utili a combattere il fenomeno terroristico a livello internazionale.

Nel 1985, le *National Security Decision Directives* (NSSD) n. 179 e n. 180 determinarono i programmi antiterrorismo della *Antiterrorism Task Force* e della *Federal Civil Aviation*; direttive seguite, nel 1986, dalle NSSDs n. 205 e n. 207 con le quali, da un lato venne stabilito un nuovo e più articolato *Programma Nazionale di contrasto*, e dall'altro individuate una serie di azioni da porre in essere nei confronti dei Paesi sospettati di fiancheggiare e sovvenzionare il terrorismo internazionale.

Nel 1986, con l'*Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act* (*Public Law 99-399*), venne istituito, all'interno del Dipartimento di Stato, il *Beureau of Diplomatic Security*.

Nel 1989, con l'*Anti Terrorism and Arms Export Amendaments Act* venne emendato l'*Arms Export and Control Act*, con l'introduzione del

divieto di operare transazioni commerciali in materia di armamenti con i Paesi stranieri che fiancheggiano, agevolano o finanziano il terrorismo. La legge vieta, inoltre qualsiasi tipo di assistenza, anche indiretta, a tali Paesi.

Sempre nel 1989 il *Biological Weapons Antiterrorism Act* autorizzò le Autorità Federali a perseguire tutti coloro che siano trovati in possesso di agenti biologici o tossine, da utilizzarsi come armi per compiere attentati terroristici contro gli Stati Uniti, come pure chiunque avesse in qualsiasi modo aiutato, fiancheggiato o protetto tali soggetti.

Nel 1990, l'*Aviation Security Improvement Act* conferì ai Direttori delle Agenzie Federali di *Intelligence* e di *Security* il mandato di sviluppare, di concerto con il Segretario per i Trasporti, ogni possibile piano di sicurezza in materia di antiterrorismo.

Nel gennaio 1995, con l'*Executive Presidential Order 12947*, venne proibita ogni transazione economica con organizzazioni o Paesi sospettati di fiancheggiare le organizzazioni terroristiche responsabili di attentare al processo di pace per il Medio Oriente.

L'F.B.I. assunse contemporaneamente l'incarico di ridurre la vulnerabilità degli obiettivi mediante il controllo e l'implementazione dei piani e delle procedure antiterrorismo.

Al *Department of Defense* venne affidato il compito di garantire la sicurezza del personale militare degli Stati Uniti, ad esclusione di quello in servizio presso le Rappresentanze Diplomatiche e delle installazioni militari, mentre al *Department of Transports* fu assegnata la gestione della sicurezza negli aeroporti civili all'interno del Paese, delle installazioni portuali nonché delle navi e degli aeromobili di bandiera e dei relativi equipaggi.

In particolare, lo *U.S. Secretary of State* e lo *U.S. General Attorney*¹¹² vennero incaricati di porre in essere, nell'ambito delle proprie competenze, ogni azione idonea ad impedire il soggiorno negli Stati Uniti di persone di nazionalità straniera accusate in altri paesi di atti di terrorismo o sospettate di tali crimini, nonché di provvedere alla loro espulsione dagli Stati Uniti.

La *Central Intelligence Agency (CIA)* assunse il compito di porre in essere ogni azione informativa e/o investigativa, finalizzata a ridurre la vulnerabilità degli USA dinanzi alla minaccia terroristica, interna ed internazionale, mediante l'adozione di un programma di cooperazione tra le varie agenzie di *intelligence*, anche straniere. L'“Agenzia” venne inoltre autorizzata allo svolgimento di attività informative, di analisi ed azioni “*sotto copertura*”.

2. L'Antiterrorism and Effective Death Penalty Act.

A seguito degli attentati al *World Trade Center di New York* del 1993 e al *Federal Building di Oklahoma City* del 1995, l'Amministrazione Clinton, emanò *l'Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (AEDPA)*, entrato in vigore il 24 aprile 1996.

L'AEDPTA è costituito da una raccolta di leggi in materia di antiterrorismo, per alcuni versi innovative rispetto alla legislazione fino ad allora in vigore.

¹¹² Nei paesi di common law è detto *attorney general* un alto funzionario dallo stato la cui funzione principale è fornire consulenza giuridica al governo. In certi paesi ha anche la responsabilità della pubblica accusa nei processi penali e altre funzioni volte ad assicurare il rispetto delle leggi.

Obiettivo di tale provvedimento era «*combattere il terrorismo, dare giustizia alle vittime ed effettività alla previsione della pena capitale per i colpevoli di atti terroristici*».

All'epoca della sua entrata in vigore il provvedimento fu considerato dall'opinione pubblica un vero e proprio attentato al diritto di espressione, di assemblea e di petizione previsto dal I Emendamento della Costituzione Federale a causa dello sviluppo esponenziale del concetto di “*colpevolezza per associazione o per adesione*”, la cosiddetta “*guilty by association*”, che veniva molto spesso utilizzata nelle norme federali e dall'FBI allo scopo di legittimare le attività investigative.

L'*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* ha, inoltre, rimosso le barriere che il I Emendamento della Costituzione poneva all'FBI e alle altre Agenzie Federali investigative e di *intelligence*, in materia di prevenzione.

Sulla base di tale normativa le Corti Federali hanno, infatti, la possibilità di dare diretta attuazione alle richieste del Dipartimento di Giustizia circa l'applicazione di misure di “*sorveglianza*” nei confronti delle persone sospettate di terrorismo o di appartenere ad associazioni implicate in attività terroristiche o complici di queste, autorizzando, intercettazioni telefoniche ed ambientali, nonché l'acquisizione dei c.d. “*pen registers*”, i registri cartacei contenenti dati personali quali, ad esempio, i tabulati del traffico telefonico.

L'AEDPA, ha, inoltre, concesso all'Ufficio Immigrazione e Naturalizzazione degli Stati Uniti, il potere di rimpatriare i cittadini stranieri per non aver rispettato le norme in materia di immigrazione, per aver presentato visti di ingresso e permanenza falsi o scaduti ovvero per

il fatto di essere sospettati di appartenere ad organizzazioni terroristiche

¹¹³.

Tali rimpatri sono stati, tuttavia, spesso disposti sulla base di prove meramente indiziarie, rimaste in gran parte segrete, poiché la normativa, per motivi di sicurezza nazionale, consente di non renderle note.

Nel 1998 è stato integrato l'*Executive Order n. 12947*, inserendovi l'elenco dei terroristi affiliati alle organizzazioni facenti capo ad Osama Bin Laden che a suo tempo, peraltro, era già escluso dalla lista dei soggetti che potevano ottenere lecitamente finanziamenti da parte degli Stati Uniti, essendo considerato responsabile degli attentati terroristici condotti contro le rappresentanze diplomatiche statunitensi in Kenia e in Tanzania nel 1998, nonché capo dell'organizzazione terroristica internazionale nota come *Al Qaeda*.

¹¹³ Le principali organizzazioni terroristiche indicate nel Documento sono: Al Qaida/Islamic Army , Abu Sayyaf Group ,Armed Islamic Group (GIA), Harakat ul-Mujahidin (HUM), Al-Jihad (Egyptian Islamic Jihad), Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) , Asbat al-Ansar , Salafist Group for Call and Combat (GSPC) , Libyan Islamic Fighting Group , Al-Itihaad al-Islamiya (AIAI) , Islamic Army of Aden, Wafa Humanitarian Organization, Al Rashid Trust , Mamoun Darkazanli Import-Export Company Tra i principali terroristi indicati nel Documento vi era Usama bin Laden.

2.2.2 LA LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO NEGLI STATI UNITI D'AMERICA SUCCSSIVA ALL'11 SETTEMBRE 2001

Lo US Patriot Act.

Il 14 settembre 2001, il Presidente degli Stati Uniti, ha sottoscritto il *National Emergency Act* dichiarando retroattivamente lo stato di emergenza nazionale.

Il 12 ottobre 2001, dopo il provvedimento presidenziale con il quale veniva istituito l'*Office of Homeland Security*, trasformato nel 2002 nello *US Department of Homeland Security*, il Congresso degli Stati Uniti ha promulgato lo *USA Act*, acronimo di *Uniting and Strengthening America Act of 2001*, destinato ad ampliare il contenuto del *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) del 1978, autorizzando le agenzie federali investigative e di sicurezza, ed in particolare la CIA, l'NSA e l'FBI, ad operare, tanto all'estero quanto sul territorio degli Stati Uniti, nei confronti degli autori di atti terroristici o sospetti tali, anche nel caso in cui questi non siano agenti di una Potenza straniera.

A tal fine il provvedimento definisce “atti terroristici” tutti gli “atti che appaiono tesi ad influenzare la politica di un governo con l'intimidazione o la coercizione”.

Il successivo 17 ottobre, il *Financial Antiterrorism Act* ha ampliato i poteri di azione del Governo contro coloro che sostengono economicamente e finanziariamente il terrorismo e le organizzazioni terroristiche.

Il contenuto di entrambi i provvedimenti è confluito nello *United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* del 26 ottobre 2001, meglio conosciuto come *USA Patriot Act 2001* (USAPA), destinato a ampliare le competenze delle Agenzie investigative e di sicurezza in materia di controllo preventivo, rendendo al contempo l'attività di queste meno soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria ¹¹⁴.

Il *Patriot Act 2001*, ha, inoltre, modificato la definizione di "terrorismo interno" contenuta nello *US Criminal Penal Code*, riconducendo a tale tipologia tutti gli atti dannosi per la vita umana commessi in violazione della legge penale degli Stati Uniti d'America, o di un singolo Stato, posti in essere, sul territorio degli Stati Uniti, con l'obiettivo di costringere, intimidire ovvero obbligare la popolazione civile a fare o tollerare qualcosa, o allo scopo di influenzare la politica di un Governo con l'intimidazione e la coercizione, o a determinare la condotta di un Governo attraverso distruzioni di massa, assassini, omicidi, o rapimenti ¹¹⁵.

Tecnicamente, la nuova legge si compone di 10 Titoli, suddivisi in più sezioni:

- il Titolo 1, relativo all' "implementazione della sicurezza interna contro il terrorismo";
- il Titolo 2, sull'"implementazione delle procedure di sorveglianza";

¹¹⁴ JOHN A.E. VERVAELE, *La legislazione antiterrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005, pg. 751e ss.

¹¹⁵ *Patriot Act 2001*, Titolo VIII, Sez. 802.

- il Titolo 3, relativo al “riciclaggio e al lavaggio internazionale del denaro sporco”;
- il Titolo 4, in tema di “protezione dei confini degli Stati Uniti d’America”;
- il Titolo 5, relativo alla “rimozione degli ostacoli nell’azione investigativa di contrasto del terrorismo”;
- il Titolo 6, relativo a “specifiche previsioni di aiuto alle vittime del terrorismo, agli agenti delle Forze di Polizia e alle loro famiglie”;
- il Titolo 7, sullo “sviluppo dello scambio di informazioni (*information sharing*) per la protezione di infrastrutture e degli obiettivi sensibili”;
- il Titolo 8, relativo al “rafforzamento della Legge Federale Penale Criminale contro il terrorismo”;
- il Titolo 9, relativo al rafforzamento dell’“*intelligence*”;
- il Titolo 10, su “ulteriori varie questioni”.

La legge ha poi introdotto nuove misure finanziarie di controllo destinate alla lotta contro il riciclaggio del denaro sporco e il finanziamento del terrorismo, ha previsto l’istituzione nei servizi segreti di una unità operativa specializzata in terrorismo informatico con il compito di prevenire gli attacchi alle “infrastrutture digitali critiche” ed individuarne gli autori.

Un altro elemento chiave del *Patriot Act* sta nell’ampliamento dei poteri di intercettazione delle comunicazioni e di flussi elettronici e digitali senza la preventiva autorizzazione di un Giudice. Fino all’11 settembre queste erano difatti consentite, ma rigorosamente regolamentate e, solitamente, autorizzate solo in caso di presunzione di

reato, l'intercettazione ordinata dal giudice aveva inoltre severi limiti temporali e doveva riguardare numeri telefonici e tipi di conversazione definiti.

Un'altra novità, che si può considerare una grave lesione del diritto alla riservatezza dei cittadini americani, sta nell'aver esteso la possibilità di emanare ordini di esibizione relativi ai dati elettronici memorizzati (e-mail, elenchi di sottoscrittori, transazioni) e ai dati a questi connessi (numeri di carte di credito, numeri di conti correnti bancari, indirizzi IP e IP remoti).

Il *Patriot Act* ha inoltre esteso la possibilità di effettuare perquisizioni e sequestri con avvisi "ritardati" in deroga alla regola del preavviso o a seguito di "mandati ritardati o segreti" ed introdotto l'obbligo per gli istituti universitari e di informazione e per le biblioteche di rilasciare informazioni confidenziali a seguito di richiesta in tal senso da parte delle forze di polizia o dei servizi di sicurezza.

Ha, ancora, introdotto la possibilità di acquisire, senza preventiva autorizzazione di un Giudice, dati sensibili e materiale biologico dei soggetti posti "sotto osservazione", oltre alla possibilità per i servizi di sicurezza e *intelligence* di condividere, senza preventiva autorizzazione, qualsiasi informazione, comprese le registrazioni delle intercettazioni telefoniche.

Per quanto concerne le perquisizioni ed i sequestri, viene autorizzato il differimento dello "*knock announce*" (regola del preavviso) ogni qual volta il giudice individui "elementi ragionevoli" per ritenere che questo possa comportare dei pericoli per le persone interessate, l'intimidazione dei testimoni, la fuga del sospettato, l'occultamento o la

distruzione delle prove, l'intralcio delle indagini o un pregiudizio per le attività investigative in corso.

Il differimento è in genere di novanta giorni, ma può essere prolungato oltre tale termine. I mandati di perquisizione e sequestro possono essere emessi direttamente dalle *Foreign Intelligence Surveillance Courts*.

Gli atti emessi dalle predette Corti, non essendo soggetti alle ordinarie regole di pubblicità, possono non essere esibiti anche se richiesti dal destinatario. Al contrario, i “*mandati differiti*”, devono essere esibiti quando sia cessata la situazione che ne aveva determinato il differimento.

Il *Patriot Act* ha, pertanto, derogato all'art. 41 delle Norme Federali di Procedura Penale, che limitavano l'efficacia del mandato all'ambito del Distretto, disponendone la validità in tutto il territorio degli Stati Uniti. Il provvedimento ha, inoltre, ampliato l'uso degli *sneak and peek* (i mandati segreti o ritardati), così da rendere abituale il loro uso nelle perquisizioni e nei sequestri.

La nuova normativa consente, altresì, di non dare avviso al proprietario dello stabile o dei luoghi sottoposti a perquisizione dell'attività di polizia che si compie sulla sua proprietà ogni qualvolta la perquisizione avvenga nell'ambito di una *operazione antiterrorismo*.

Il Direttore del FBI può acquisire tabulati e dati di traffico telefonico senza darne avviso all'interessato o all'intestatario dell'utenza telefonica oggetto di “attenzione”.

La Sezione 215 si occupa dell'attività di “*intelligence*” e di “*counter-intelligence*” posta in essere nei confronti degli agenti delle potenze straniere ed in genere di coloro che, sulla base di “*reasonable*

causes”, vengono sospettati di essere terroristi, ovvero di fiancheggiare organizzazioni terroristiche.

Nell’ambito delle indagini antiterrorismo è consentito, come si accennava sopra, al personale delle Agenzie nazionali investigative e di sicurezza di accedere agli archivi delle biblioteche pubbliche e private al fine di conoscere le letture dei soggetti “sotto attenzione” ed in particolare degli studenti stranieri.

Gli investigatori federali hanno, inoltre, la possibilità di ottenere l’acquisizione di dati sensibili biometrici o biologici di privati, sulla base del solo fatto che gli stessi “possano essere rilevanti” per le indagini in materia di terrorismo o relative ad attività di spionaggio.

In ragione del carattere emergenziale gran parte delle disposizioni contenute nel Titolo II sono state sottoposte alla cosiddetta “*sunset clause*” che avrebbe dovuto porre termine alla loro efficacia il 31 dicembre 2005 (Sez. 224).

Il Titolo III, relativo alle misure finanziarie di contrasto del terrorismo, recepisce le disposizioni contenute nell’*Antiterrorism an Financial Act del 2001*, ponendo in essere significative modifiche al “*Money Laundering Control Act*” del 1986 (MLCA) ed al “*Bank Secrecy Act*” del 1970 (BSA).

Il titolo in questione contiene un nutrito elenco di misure finalizzate ad ampliare l’ambito di applicazione della normativa anti-riciclaggio negli Stati Uniti ed a combattere il finanziamento del terrorismo.

In primo luogo, con il *Patriot Act*, gli Stati Uniti hanno esteso la propria giurisdizione diretta nei confronti delle “*Financial Institutions*” che divengono, pertanto, le principali destinatarie dei nuovi strumenti di controllo. Il fatto di possedere un conto corrente bancario negli Stati

Uniti è, infatti, di per sé sufficiente a determinare la giurisdizione rispetto ad una attività di riciclaggio anche se tale attività è stata compiuta all'estero. La giurisdizione americana sussiste, inoltre, anche se il reato è commesso solo in parte nel territorio nazionale, o se su questo si trovano anche solamente parte dei beni ottenuti in modo illecito¹¹⁶.

Alle “istituzioni finanziarie” ed ai loro agenti negli Stati Uniti può, inoltre, essere imposto di sottoporsi ad una “speciale supervisione finanziaria” della durata massima di quattro mesi, nelle ipotesi in cui una transazione effettuata con l'estero o la stessa istituzione finanziaria siano giudicate tali da rivestire “un ruolo di primaria importanza nell'attività antiriciclaggio”¹¹⁷.

La sezione 312 disciplina la cosiddetta “*Special Due Diligence for Correspondent Accounts and Private Banking Accounts*”, nell'ambito della quale vengono stabiliti nuovi *standards* che ciascuna “*Financial Institution*” è tenuta ad osservare allo scopo di operare un attento monitoraggio su fenomeni di “*money laundering*”. Tali prescrizioni comportano, tra l'altro, l'obbligo in capo alle “*Financial Institutions*” che intrattengono “*Private Banking Accounts*” di conoscere la provenienza dei fondi depositati, di accertare l'identità dell'effettivo beneficiario del conto o della transazione nonché l'obbligo di segnalare le transazioni giudicate sospette¹¹⁸.

¹¹⁶ A. BATTELLI, *Gli effetti del Patriot Act sul sistema bancario italiano*, in *Magistra Banca e Finanza*, www.magistra.it, marzo 2003.

¹¹⁷ JHON A.E. VERVAELE, *La legislazione*, op.cit., p. 757.

¹¹⁸ *Ibidem*

La sezione 313 prevede, quindi, il divieto assoluto per le “*Financial Institutions*” di intrattenere rapporti di conto con le cosiddette “*shell banks*”, cioè gli enti finanziari privi di una presenza stabile ed effettiva in un determinato paese.

La sezione 319, titolata “*forfeiture of funds in united states interbank accounts*”, prevede la facoltà dell’Amministrazione di operare sequestri su “*Interbank Accounts*”, intrattenuti da banche estere con le “Istituzioni finanziarie”, nel caso in cui i fondi siano ritenuti di dubbia provenienza o illegale destinazione.

Il punto (3) del paragrafo (b) della sezione 319 conferisce al “*Secretary of Treasury*” o in alternativa all’ “*Attorney General*” la facoltà di perseguire ciascuna banca estera che intrattenga “*Correspondent Accounts*” negli Stati Uniti nonché di richiedere alla stessa documentazione ed informazioni concernenti tali conti, comprese fra queste le informazioni e la documentazione conservata al di fuori del territorio statunitense.

Una eventuale omissione da parte della banca estera di ottemperare a quanto richiesto dall’Amministrazione USA, o la sua mancata costituzione in un eventuale giudizio, comporta in capo all’ “Istituzione Finanziaria” interessata, l’obbligo di interrompere ogni rapporto entro il termine di 10 giorni lavorativi, a far data dalla ricezione di una comunicazione in tal senso da parte del “*Secretary of Treasury*”¹¹⁹.

In considerazione di tali interventi la critica corrente ritiene che il *Patriot Act 2001*, abbia fortemente compresso i diritti civili

¹¹⁹ JOHN A.E. VERVAELE, *La legislazione op. cit.*, p. 742.

tradizionalmente garantiti, violando la *privacy* dei cittadini e limitando la libertà di associazione ed espressione.

Taluni Stati, quali l'Alaska, la California, il Colorado, le Hawaii, l'Idaho, il Maine, il Montana e il Vermont unitamente, alle Municipalità di New York City, Los Angeles, Dallas, Chicago, Cambridge e Philadelphia, si sono pronunciati contro alcune norme contenute nel *Patriot Act* ritenendole liberticide.

Nel 2004 un Giudice Federale Distrettuale ha ritenuto che l'espressione "fornire un parere o mettere la propria esperienza al servizio di organizzazioni terroristiche" contenuta nel *Patriot Act 2001*, risultasse troppo generica per indicare una condotta considerata alla stregua di un effettivo atto di sostegno del terrorismo, e che, pertanto, tale disposizione violasse il I e il V Emendamento.

Sempre nel 2004 un altro Giudice Federale ha sostenuto che la possibilità del Governo di inviare "*National Security Letters*" allo scopo di ottenere informazioni e dati sensibili sui clienti *internet provider*, senza alcun mandato, contenuta nel Titolo 5, violasse il I e il IV Emendamento e fosse dunque costituzionalmente illegittima in quanto in contrasto con il diritto alla libera espressione.

Di parere opposto, invece, altra Sentenza dello stesso anno laddove si è ritenuto che le *National Security Letters* siano utilizzabili anche al di fuori della lotta al terrorismo, purché finalizzate a combattere il crimine.

Il 17.12.2004, con l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) è stata istituita la figura del *National Intelligence Director* (NID), con compiti di coordinamento operativo e finanziario. Il documento in questione contiene, inoltre, una definizione di "*national intelligence*" destinata a comprendere tutti i tipi di informazione,

indipendentemente dalla fonte dalla quale derivano e dal fatto che siano raccolte all'interno o all'esterno degli Stati Uniti, incluse quelle relative alle minacce alla sicurezza nazionale o locale ¹²⁰.

L'IRTPA ha, inoltre, introdotto numerosi emendamenti al *National Security Act* del 1947, estendendo le previsioni del FISA anche ai c.d. "cani sciolti" e cioè ai soggetti che non possono essere ricondotti ad organizzazioni terroristiche o potenze straniere.

Nell'aprile del 2005, è stata avanzata una proposta di legge relativa alla creazione di un enorme *database*, denominato "*Homeland Security Operations Center Database*", finalizzato ad agevolare l'attività di prevenzione e di repressione nella lotta alle attività terroristiche.

Molti tribunali americani, quindi, una volta esauritosi l'effetto emotivo che aveva portato all'approvazione di una legge così restrittiva della libertà, hanno iniziato a riconsiderare la costituzionalità di molte delle norme in essa presenti. Nel settembre del 2004 è stata dichiarata incostituzionale la sezione 505 del *Patriot Act* che permette di intercettare le comunicazioni dei cittadini senza farlo sapere. In una decisione salutata da tutte le organizzazioni per i diritti civili come un risveglio della democrazia, il giudice ha imputato la contrarietà alla Costituzione della norma in particolare per due fattori: il primo è la violazione del I Emendamento, poiché il divieto permanente di rivelare l'esistenza di un'indagine, imposto a chi la conosce, rappresenta una forma di censura preventiva. Il secondo è l'abuso del IV Emendamento, che consente alla magistratura di indagare e conoscere la tipologia e la misura delle indagini governative ¹²¹.

¹²⁰ JOHN A.E. VERVAELE, *La legislazione*, cit., p. 742.

¹²¹ *Patriot Act*: sconfitta per Bush, su *Punto informatico*, 01.10.04

Nel 2005, è stato, quindi, proposto un emendamento per impedire che la *privacy* dei lettori nelle biblioteche possa essere ulteriormente violata.

Il 29 luglio del 2005, il Congresso ha approvato il prolungamento del *Patriot Act*. Come si è detto, parte delle disposizioni contenute nel Titolo 2 del *Patriot Act*, relativo all'“implementazione delle procedure di sorveglianza”, erano destinate ad avere termine al 31 dicembre 2005 per effetto della cosiddetta “*sunset clause*”. Tuttavia, il 22 dicembre 2005, la vigenza della normativa in questione è stata prolungata sino al 3 febbraio 2006 e quindi sino al successivo 10 marzo.

Pochi giorni prima di tale ultima scadenza il Congresso degli Stati Uniti ha rinnovato il *Patriot Act* consentendo in tal modo al Presidente George W. Bush di firmare la sua “re autorizzazione” il 9 marzo 2006.

Gran parte delle disposizioni del Titolo II sono così divenute “pressoché permanenti”, prime tra queste quelle relative agli “*Sneak and Peeks*”, alle intercettazioni telefoniche ed ambientali, all'accesso a dati personali, al prelevamento delle impronte digitali e dei campioni biologici, all'acquisizione dei “*pen register*”, e all'istituzione di una giurisdizione federale monocratica competente al rilascio di mandati nelle indagini per antiterrorismo. Tali disposizione saranno rivotate nel 2015.

2.3 LA LEGISLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea, invece, ha reagito alla minaccia terroristica, *in primis*, con la Decisione quadro n. 475 del Consiglio GAI (Giustizia e Affari Interni) del 13 giugno 2002, che ha indicato una lista di atti che possono essere considerati terroristici, tra i quali quelli specifici contro l'aviazione civile come il sequestro di aeromobili, distruzioni di vasta portata di sistemi di trasporto, infrastrutture, ecc.

Nella decisione viene, inoltre, fornita la definizione di organizzazione terroristica come «associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici». Il termine «associazione strutturata» designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.

Sono stati poi dichiarati punibili come reati terroristici anche l'istigazione, il concorso e il tentativo di commettere gli atti citati.

Nello stesso documento viene indicato anche che ciascuno Stato membro deve adottare le misure necessarie per garantire che i reati indicati in tale Decisione siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'extradizione e determina anche la misura minima della reclusione.

Non è di poco conto riuscire ad identificare gli atti di terrorismo, poiché il corretto comune inquadramento consente di approntare misure legislative, operative e tecniche specifiche per contrastare il fenomeno che è certamente multinazionale.

Il terrorismo, come è noto, esiste da sempre ed allo stesso modo, da sempre, vengono poste in essere misure per contrastarlo. È fuor di dubbio, però, che i tristi fatti dell'11 settembre 2001, hanno segnato la storia nella lotta al terrorismo, con la conseguente adozione di nuove e più potenti misure finalizzate a prevenire tutte quelle attività che potenzialmente pongono delle minacce al trasporto aereo.

La frenetica attività regolamentare effettuata dalle organizzazioni di settore degli Stati Uniti d'America ha portato l'Unione Europea ad adeguarsi alle nuove disposizioni ponendo in essere norme "emergenziali", che hanno imposto numerosi nuovi controlli e una diversa consapevolezza nelle attività di *security*, una vera e propria "nuova cultura della sicurezza".

Sembra opportuno sottolineare, infatti, come i Regolamenti che, a livello comunitario, hanno interessato la disciplina della sicurezza, erano e sono tutt'oggi perlopiù spinti dall'intenzione, da parte del legislatore comunitario, di trovare delle risposte alle sempre più nuove e diversificate forme di attentati terroristici, in continuo affanno rispetto all'evoluzione della minaccia.

Il Regolamento CE 2320/2002 del 16 dicembre 2002, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, è stato, il primo provvedimento emanato sulla scia degli avvenimenti terroristici di New York.

Nello stesso preambolo si afferma che «gli attentati criminali commessi a New York e Washington l'11 settembre 2001 indicano che 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».

Come tutte le norme emergenziali, il Regolamento CE 2320/2002 non recava in sé tutte le disposizioni per una corretta armonizzazione delle legislazioni nazionali: esso si limitava a fornire le norme fondamentali comuni necessarie per raggiungere gli obiettivi di sicurezza aerea, ritenendo che questi non potessero essere realizzati in maniera sufficiente dagli Stati membri. In particolare disponeva che ciascuno Stato provvedesse ad adottare un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 5) nonché un relativo programma per il controllo dell'attuazione dei programmi per la sicurezza aerea (art. 5 c. 3).

Si sono poi succedute numerose norme regolamentari *medio tempore* emanate per disciplinare aspetti specifici, alla luce delle situazioni concrete verificatesi: il Reg. CE 1138/2004, ad esempio, stabilisce una definizione delle parti critiche e delle aeree sterili degli aeroporti.

Il successivo, e più importante Reg. n. 1546/2006 ¹²², recante

¹²² 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. Tale regolamento, che si applica a tutti i voli in partenza da aeroporti della Comunità Europea, indipendentemente dagli aeroporti di destinazione e dalla nazionalità di origine della compagnia aerea che effettua il volo, ha introdotto una limitazione alla quantità di liquidi che i passeggeri possono portare con sé nel bagaglio a mano a bordo di un aereo, specificamente sono consentiti liquidi tenuti in contenitori singoli aventi una capacità non superiore a 100 ml, contenitori che a loro volta dovranno essere contenuti in un sacchetto di plastica trasparente della capacità massima di un litro; da tali limitazioni sono esclusi i liquidi utilizzati e necessari per motivi medici o dietetici speciali necessari durante il volo compresi alimenti, latte o succhi per neonati e bambini che viaggiano sull'aereo e le merci acquistate il giorno

modifica del Regolamento CE n. 622/03, ha previsto una serie di limitazioni sul bagaglio a mano, consentendo al passeggero di portare con sé cose di uso comune come acqua, cosmetici ecc. a condizione che vengano rispettate precise regole: i viaggiatori devono confezionare in sacchetti trasparenti parte del proprio corredo ed i liquidi ammessi a bordo non possono superare i 100 ml.

Tale disposizione venne emanata in seguito alla scoperta di un piano criminale inteso ad installare su un aeromobile in partenza dall'aeroporto di Londra verso gli Stati Uniti, una bomba composta da esplosivi liquidi, che apparvero subito come la nuova frontiera del terrorismo.

Le apparecchiature di controllo ubicate ai varchi di imbarco degli aeroporti, infatti, non sono in grado di rilevare in tempi rapidi la presenza di questi ordigni e per questo si sono resi necessari provvedimenti in grado di salvaguardare la collettività.

Con il Regolamento CE quadro n. 300/2008 - che ha trovato piena applicazione a partire dal 29 aprile 2010 - e che sostituisce con alcune significative modifiche il precedente Reg. 2320/2002, sono state finalmente indicate le modalità per una comune attività di normazione secondaria in materia di sicurezza aeroportuale.

Un profilo di notevole portata nella disciplina di tale Regolamento è, come sottolinea la dottrina, *«la definitiva presa di coscienza della complessità dell'apparato dell'aviazione civile, che non si identifica solo ed esclusivamente sull'aeromobile o sull'aeroporto, intesi come struttura ed infrastruttura fisica: il comparto dell'aviazione civile si mostra in*

del volo presso i negozi posti dopo i controlli di sicurezza e contenuti in buste trasparenti sigillate dal personale del punto vendita.

*tutta la sua vulnerabilità dovuta alla presenza di una “molteplicità di attori”, pubblici e privati, tutti coinvolti allo stesso modo nella gestione dell’aspetto della sicurezza ed il cui operato deve essere inquadrato in una visione di sintesi»*¹²³.

L’attenzione, pertanto, viene concentrata sul fattore umano, ritenuto centrale per il mantenimento e lo sviluppo di un efficace sistema di sicurezza.

In questo contesto, è importante l’attività svolta dall’ENAC per la predisposizione del Programma Nazionale per la Sicurezza dell’Aviazione Civile (PNS), che ha come obiettivo quello di definire le responsabilità per l’attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all’art. 4 del Regolamento CE 300/08 precisando gli adempimenti e le procedure, gli operatori della security e gli altri soggetti del sistema aeroportuale.

Sempre in recepimento della normativa comunitaria l’ENAC ha recentemente emanato la circolare SEC-07 del 23 ottobre 2013 - Riconoscimento dei dispositivi (LEDS) per lo screening dei liquidi, aerosol e gel (LAGS)- in considerazione della la necessità *“che l’autorità, l’operatore o il soggetto che utilizza le attrezzature per l’attuazione delle misure per le quali è responsabile in conformità al Programma Nazionale per la sicurezza dell’aviazione civile (PNS), adotti le misure necessarie a garantire che le stesse soddisfino gli*

¹²³ F. DI MAIO, *La Security nell’aviazione civile tra la Convenzione di Chicago, la regolamentazione europea ed il diritto interno*, in LA SICUREZZA NEL TRASPORTO E NELLE INFRASTRUTTURE DELLA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA, a cura di U. La Torre, A. L. Melania Sia, Rubbettino Editore, 2011, pag.

standard specificati nel predetto capitolo”¹²⁴; tale circolare ha chiarito “le modalità attuative del requisito, introdotto al p.12.7.3 del predetto Regolamento (UE) n. 185/2010, del riconoscimento da parte dell'ENAC, autorità competente, dei dispositivi approvati da o a nome di un altro Stato membro di un LEDS per lo screening dei LAGs” indicando quindi le procedure di valutazione e di riconoscimento delle apparecchiature menzionate.

Per quanto riguarda le attività legate alla security aeroportuale, è necessario menzionare l'attività delle Forze di polizia, ed in particolare della Polizia di Stato.

La continua dilatazione delle esigenze di *security* e l'impossibilità concreta, tuttavia, di affrontarle tutte con le sole Forze di Polizia, hanno imposto al Governo di emettere Decreti Legge *ad hoc*, successivamente convertiti in legge, che hanno l'obiettivo di affidare agli Istituti di Vigilanza Privata il concorso nell'esecuzione d'importanti servizi tra i quali anche quelli preventivi degli atti di terrorismo e illeciti in generale nell'ambito degli aeroporti. A tal proposito si menziona il Decreto-Legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, concernente proprio i servizi di sicurezza in ambito aeroportuale.

Per adempiere ai propri compiti istituzionali, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza nel 2002 ha redatto il Piano di sicurezza nazionale denominato “Leonardo Da Vinci”, che contiene disposizioni a carattere generale relative alla prevenzione, al controllo ed alla repressione di atti

124

terroristici condotti in ambito aeroportuale con il quale si è voluto coordinare le attività degli addetti alla *security* e di tutte le forze di polizia operanti negli scali aeroportuali, per una corretta attività di prevenzione e, nel caso di emergenze determinate da eventi terroristici, attribuendo compiti e responsabilità ai singoli attori.

2.4 LA LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO IN ITALIA

2.4.1 LA LEGISLAZIONE ANTERIORE ALL'11 SETTEMBRE 2001.

A partire dalla seconda metà degli Anni 50, l'Italia è stata costretta a confrontarsi in modo più o meno costante con il fenomeno terroristico.

Negli Anni 70-80, al considerevole aumento dei delitti contro la persona realizzati con metodi terroristici per finalità eversive, il legislatore italiano reagì introducendo nel codice penale, per mezzo dell'art. 2 della legge 6 febbraio 1980 n. 15 ¹²⁵, il delitto di “attentato per finalità terroristiche o di eversione” (art. 280 c.p.), diretto a punire più duramente i delitti contro la vita o l'incolumità della persona posti in essere con i predetti scopi ¹²⁶.

¹²⁵ Art. 2 legge 6 febbraio 1980 n. 15, “Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e la sicurezza pubblica”.

¹²⁶ In tal senso P. GIOVAGNOLI, *Il trattamento di reati di terrorismo nel sistema giudico italiano*, in *Conflittualità politico sociale intorno al mediterraneo*, a cura di Antonio Panaino. Atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Sezione Emilia

Con l'art. 3 della stessa legge, accanto al reato di "associazione sovversiva" (art. 270 c.p.), destinato a punire il fatto di promuovere, costituire, organizzare, dirigere o partecipare ad associazioni dirette a stabilire in modo violento la dittatura o a sopprimere violentemente una classe sociale o a sovvertire violentemente l'ordinamento economico o sociale dello Stato, veniva collocato il reato di "associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 270 *bis* c.p.), destinato a perseguire le condotte sopra descritte ogni qual volta fossero riferibili ad associazioni intenzionate a compiere di atti di violenza per scopi di eversione dell'ordine democratico.

Pochi giorni dopo il "sequestro Moro" (16 marzo 1978), con il decreto legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191 ¹²⁷, venne introdotto nel codice penale il delitto di "sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione" (art. 289-*bis* c.p.).

L'azione di contrasto del terrorismo, in quegli anni, si era incentrata anche sulla creazione di una legislazione "premiale" volta a favorire la dissociazione e la collaborazione dei soggetti indagati o condannati per tali crimini.

L'art. 4 della legge 15/1980, aveva, d'altra parte, già previsto un considerevole "sconto" di pena nei confronti del concorrente in un reato terroristico che, dissociandosi dagli altri, si fosse adoperato per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, oppure avesse "concretamente aiutato l'autorità di polizia e la polizia giudiziaria

Romagna), Ravenna 18-20 Maggio 2006, Mimesis, IsIAO, Emilia-Romagna, p. 75 e ss..

¹²⁷ Legge 18 maggio 1978 n. 191, recante norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi delitti.

nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti".

A tale disposizione avevano fatto seguito gli artt. 1, 2 e 3 della legge 29 maggio 1982, n. 304, destinati ad introdurre talune ipotesi di non punibilità ed alcune circostanze attenuanti applicabili a terroristi "dissociati" e "collaboranti"; disposizioni a loro volta seguite dalla normativa di carattere speciale e temporaneo prevista dalla legge 18 febbraio 1987, n. 34 (Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo), con la quale veniva offerta una dettagliata nozione di "condotta di dissociazione".

L'art. 1 considerava, infatti "dissociato" chi, essendo imputato o condannato per reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione, avendo definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento al quale apparteneva, avesse ammesso le attività effettivamente svolte, posto in essere comportamenti oggettivamente ed univocamente incompatibili con la permanenza del vincolo associativo, nonché ripudiato il ricorso alla violenza come metodo di lotta.

Il terrorismo "internazionale" non era, tuttavia, ancora disciplinato dalla legislazione italiana, che sino a tale momento si era trovata ad affrontare episodi di terrorismo di carattere interno o, al più, transnazionale, in genere legati alla "Questione palestinese"¹²⁸.

Tale tipologia di terrorismo aveva, infatti, interessato il Paese, in modo violento, solo inizialmente, manifestandosi nel prosieguo con una serie di attività di supporto logistico e finanziario, quali la falsificazione di documenti, l'immigrazione clandestina, il traffico di armi ed esplosivi

¹²⁸ In tal senso P. GIOVAGNOLI, *Il trattamento* ", op. cit., pg. 75 ss.

ed il traffico di stupefacenti, destinate a sostenere le azioni terroristiche compiute in altri Stati.

La Corte di Cassazione aveva, peraltro, più volte escluso l'applicabilità dell'art. 270-bis c.p., nella sua formulazione originaria, alle organizzazioni che si riproponevano il compimento di attentati terroristici all'estero ¹²⁹.

2.4.2 LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA ALL'11 SETTEMBRE 2001.

Dopo la ratifica delle principali Convenzioni internazionali promosse dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea ¹³⁰, a seguito degli

¹²⁹ In tal senso Cass. pen., Sez. VI, 30.01.96, n. 561; Cass. pen., Sez. VI, 01.03.1996, n. 973.

¹³⁰ L'Italia ha ratificato ad oggi le seguenti Convenzioni: Conv. di New York del 14.12.1973, per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici; Conv. di New York del 18.12.1979, contro la cattura di ostaggi; Conv. europea di Strasburgo del 27.1.1977, sul terrorismo; Conv. di Vienna del 3.3.1980, sulla protezione fisica dei materiali nucleari; Conv. di Roma del 10.3.1988, per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza marittima e relativo Protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale; Conv. basata sull'art. K3 del Trattato sull'Unione Europea relativa all'istituzione di Ufficio europeo di Polizia (Europol) sottoscritta a Bruxelles il 26.07.1995 Protocollo di Bruxelles del 24.7.1996, concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, della Conv. Europol da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee; Conv. di Montreal del 1.3.1991, sul contrassegno degli esplosivi plastici e in foglie ai fini del rilevamento; Conv. di New York del 15.12.1997, per la repressione degli attentati

attentati dell'11 settembre 2001, il Governo italiano, ha approvato, in via d'urgenza, il decreto legge 28 settembre 2001, n. 353, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre 2001, n. 415, recante "disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talebani", destinato a perseguire penalmente e a rendere nulli gli atti compiuti in violazione degli artt. 2, 4, 5 e 8 del Regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio, in data del 6 marzo 2001, con il quale veniva data esecuzione alle Risoluzioni 1267/1999 e 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite relative al divieto di esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, all'inasprimento dei divieti di volo dei vettori di proprietà o a disposizione dei Talebani, nonché al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie di questi ultimi.

È seguito, poi, il decreto Legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante "disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale", convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2001, n. 438, che ha modificato la rubrica dell'art. 270-*bis* del codice penale, aggiungendo al termine "terrorismo" l'espressione "anche internazionale".

La portata sanzionatoria della norma è stata, così, estesa anche agli atti rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Nella sua nuova formulazione l'art. 270-*bis* recita infatti: «Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia

terroristici mediante utilizzo di esplosivo; Conv. di New York del 9.12.1999, per la repressione del finanziamento del terrorismo. Protocollo di Bruxelles del 30.11.2000, relativo alle modifiche dell'art. 2 della Conv. Europol e del relativo Allegato; Protocollo di Bruxelles del 28.11.2002 relativo alle modifiche della Conv. Europol.

associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale»..

La norma si limita, tuttavia, a precisare che tali associazioni si propongono il compimento di “atti violenti con finalità di terrorismo”, senza offrire alcuna indicazione in ordine al significato di tale espressione.

Quanto sopra ha dato origine a non poche difficoltà interpretative ogni qual volta è divenuto necessario ricondurre talune condotte poste in essere nei confronti di Stati esteri alla nuova fattispecie criminosa, come testimoniano le differenti posizioni assunte dai GIP dei Tribunale di Milano, Bergamo e Brescia, in ordine alle vicende delle “cellule” islamico-fondamentaliste operanti nell'ambito delle moschee di Milano e Cremona ¹³¹.

D'altra parte, la possibilità di ricondurre all' art. 270 *bis* c.p. attività meramente logistiche quali, ad esempio, il sostegno di strutture di addestramento paramilitare site in zone mediorientali, ed il reclutamento di volontari destinati a combattere in Iraq ha dato luogo a differenti correnti di pensiero anche all'interno dello stesso Tribunale di Milano.

Secondo alcuni, la condotta in questione risultava, infatti, sufficiente ad integrare il reato di cui all'art. 270 *bis* c.p., poiché il

¹³¹ Sentenza pronunciata in data 19 aprile 2003 dal Tribunale di Milano, Sez. XI Penale, nel proc.pen. r.g. n.r. n. 5236/02.

reclutamento e l'invio di combattenti privi della cittadinanza irachena e, dunque, estranei all'obbligo di difesa della patria, non poteva che essere ricondotta alla "strategia politico-terroristica ispirata da *Al Qaeda* e dai gruppi regionali ad essa affiliati" e come tale caratterizzata dalle finalità terroristiche richieste dalla norma.

Secondo la giurisprudenza le finalità di terrorismo possono, infatti, contraddistinguere anche le organizzazioni che si rivolgono nei confronti di soggetti diversi dallo Stato italiano, siano questi collocati sul territorio nazionale o all'estero, mentre le finalità di eversione dell'ordine democratico possono caratterizzare esclusivamente le associazioni che si rivolgono contro l'ordinamento democratico del nostro Paese, atteso che il giudice italiano non può essere chiamato a pronunciarsi in ordine alla democraticità dell'assetto istituzionale di uno Stato estero.

Secondo altri ¹³², le predette attività potevano integrare gli estremi del reato in questione solo nel caso in cui gli atti di ostilità posti in essere, all'estero, dai "combattenti" fossero stati caratterizzati dall'uso della violenza nei confronti della popolazione civile o di altri soggetti protetti, così da poter essere considerati di natura "terroristica" sotto il profilo del diritto internazionale.

Un altro Giudice ¹³³, muovendo dall'assunto che "le attività violente o di guerriglia poste in essere nell'ambito di contesti bellici, anche se poste in essere da forze armate diverse da quelle istituzionali, non possono essere perseguite neppure sul piano del diritto internazionale a meno che [...] non venga violato il diritto internazionale umanitario", ha

¹³² Sentenza del 19 aprile 2003 dal Tribunale di Milano, Sez. XI Penale, nel proc.pen. r.g. n.r. n. 5236/02.

¹³³ Sentenza del 24.01.2005 dal GIP di Milano nel proc. pen. r.g.n.r. n. 28491/04

ritenuto che le attività di tipo terroristico rilevanti e dunque perseguibili sul piano del diritto internazionale siano unicamente quelle “dirette a seminare terrore indiscriminato nei confronti della popolazione civile in nome di un credo ideologico o religioso, ponendosi, dunque, come delitti contro l’umanità”.

Sulla base di tali considerazioni il Giudice in questione, riproponendo la distinzione fra atti terroristici e atti di guerriglia, ha, pertanto, ritenuto di non poter ricondurre l’arruolamento ed il supporto logistico all’art. 270 *bis*, in assenza della prova “che tali strutture paramilitari prevedessero la concreta programmazione di obiettivi trascendenti attività di guerriglia da innescare in detti o in altri prevedibili contesti bellici e dunque incasellabili nell’ambito delle attività di tipo terroristico” poiché “l’estendere tale tutela penale anche agli atti di guerriglia, per quanto violenti, posti in essere nell’ambito di conflitti bellici in atto in altri Stati ed a prescindere dall’obiettivo preso di mira, porterebbe inevitabilmente ad un’ingiustificata presa di posizione per una delle forze in campo”¹³⁴.

Alle divergenze descritte ha, inizialmente, sopperito la I sezione della Corte di Cassazione penale con la sentenza n 35427 del 21.06.2005¹³⁵, indicando quale riferimento ermeneutico i principi di diritto interno, il diritto internazionale nonché il diritto dell’Unione Europea ed in particolare la Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio in data 13 giugno 2002 sulla lotta contro il Terrorismo, nella quale, come già si è detto, è stata offerta una nozione “comune” di reato con finalità di terrorismo.

¹³⁴ *ibidem*

¹³⁵ <http://www.cortedicassazione.it/>

La Corte ha, infatti, specificato che la definizione di “finalità di terrorismo” e l’elenco delle condotte che, se compiute, con tale finalità, possono essere considerati atti terroristici, contenute nella decisione quadro citata, possono essere utilizzate dall’interprete ai fini della configurazione del delitto di cui all’art. 270 *bis* c.p., essendo idonee a definire i margini di tale fattispecie criminosa ¹³⁶.

La legge 438/2001 ha, quindi, inserito nel codice penale l’art. 270 *ter* (Assistenza agli associati), destinato a punire chiunque, al di fuori delle ipotesi di concorso o favoreggiamento, dia rifugio o fornisca vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a coloro che partecipano alle associazioni sovversive o con finalità di terrorismo internazionale o di eversione dell’ordinamento democratico. Sulla base di tale disposizione non risulta, tuttavia, perseguibile chi abbia agito in favore di un prossimo congiunto.

Dal punto di vista processuale, la legge in questione ha modificato i termini di cui all’art. 407 c.p.p., concernenti la durata massima delle indagini preliminari, elevandoli per i reati di terrorismo da 18 a 24 mesi.

Il provvedimento ha, inoltre, esteso ai delitti di cui all’art. 270 *bis* le disposizioni relative alle intercettazioni e alle perquisizioni previste dagli artt. 13 e 25 *bis* del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata), nonché la possibilità di effettuare attività sotto copertura alle indagini finalizzate al contrasto del terrorismo.

¹³⁶ Cass. pen., Sez. I, 21.06.2005, sentenza n. 35427.

Il testo dell'art. 226 delle norme di attuazione al codice di procedura penale, in materia di intercettazioni preventive, è stato, quindi, riformulato come segue: “Il Ministro dell'interno o, su sua delega, i responsabili dei servizi centrali di cui all'articolo 12 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nonché il questore o il comandante provinciale dei Carabinieri e della Guardia di finanza, richiedono al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo ovvero, nel caso non sia determinabile, del distretto in cui sono emerse le esigenze di prevenzione, l'autorizzazione all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni, anche per via telematica, nonché all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni tra presenti anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall'articolo 614 del codice penale) , quando sia necessario per l'acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge stabilisce la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci, nonché ai delitti di partecipazione ad associazioni di tipo sovversivo (art. 270, co. 3 c.p.) o banda armata (art. 306, co. 2 c.p.), di cui all'articolo 407 comma 2 lettera a) n. 4 e 51 comma 3-bis del codice. Il Ministro dell'interno può altresì delegare il Direttore della Direzione investigativa antimafia limitatamente ai delitti di cui all'articolo 51 comma 3-bis del codice. Il Procuratore della Repubblica, qualora vi siano elementi investigativi che giustifichino l'attività di prevenzione e lo ritenga necessario, autorizza l'intercettazione per la durata massima di giorni quaranta, prorogabile per periodi successivi di giorni venti ove permangano i presupposti di legge.

L'autorizzazione alla prosecuzione delle operazioni è data dal pubblico ministero con decreto motivato, nel quale deve essere dato chiaramente atto dei motivi che rendono necessaria la prosecuzione delle operazioni.

Delle operazioni svolte e dei contenuti intercettati è redatto verbale sintetico che, unitamente ai supporti utilizzati, è depositato presso il procuratore che ha autorizzato le attività entro cinque giorni dal termine delle stesse. Il Procuratore, verificata la conformità delle attività compiute all'autorizzazione, dispone l'immediata distruzione dei supporti e dei verbali.

Con le modalità e nei casi di cui ai commi 1 e 3, può essere autorizzato il tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche, nonché l'acquisizione dei dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche intercorse e l'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni.

In ogni caso gli elementi acquisiti attraverso le attività preventive non possono essere utilizzati nel procedimento penale, fatti salvi i fini investigativi.

In ogni caso le attività di intercettazione preventiva e le notizie acquisite a seguito delle attività medesime, non possono essere menzionate in atti di indagine né costituire oggetto di deposizione né essere altrimenti divulgate.

La legge 438/2001 ha, quindi, abrogato ogni altra disposizione concernente le "intercettazioni preventive", disponendo che le intercettazioni di comunicazioni telefoniche e telematiche di cui all'articolo 226 citato, così come sostituito dal comma 1, siano eseguite

con impianti installati presso la Procura della Repubblica o presso altre strutture idonee, individuate dal Procuratore della Repubblica concedente l'autorizzazione.

Il provvedimento tutela, inoltre, la segretezza delle indagini, punendo chiunque divulghi a persone non autorizzate o pubblici, anche solo parzialmente, il contenuto delle intercettazioni, come pure chi, nel corso di operazioni sotto copertura, riveli indebitamente o divulghi i nomi degli ufficiali o degli agenti di polizia giudiziaria impegnati nelle stesse; sempre che il fatto non costituisca un più grave reato.

La nuova formulazione ha, tuttavia, suscitato ampie critiche in dottrina per la sua eccessiva ampiezza e per la scarsa possibilità di controllo da parte della magistratura ¹³⁷.

La legge ha, infine, modificato l'art. 18, comma 1, n. 1, della legge 152/1975, in materia di ordine pubblico, estendendo ai reati di terrorismo le disposizioni relative alle misure di prevenzione previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, con riferimento ai reati di mafia.

A fronte di quanto sopra la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e l'obbligo di soggiorno, nonché il sequestro e la confisca di eventuali beni, trovano applicazione anche nei confronti di coloro che, operando in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato mediante la realizzazione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, libro II del codice penale (Delitti di comune pericolo mediante violenza) o dagli artt. 284 c.p. (Insurrezione armata contro i poteri dello Stato),

¹³⁷ G. PIERRO, *Molte ombre nella riforma delle intercettazioni preventive*, in *Rivista Diritto Penale e Processo*, 5/2002, pg. 534.

285 c.p. (Devastazione, saccheggio e strage), 286 c.p. (Guerra civile), 306 c.p. (Banda armata: formazione e partecipazione), 438 c.p. (Epidemia), 439 c.p. (Avvelenamento di acque o sostanze alimentari), 605 c.p. (Sequestro di persona) e 630 c.p. (Sequestro di persona a scopo di estorsione), nonché ai reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale. Le misure di sicurezza possono, inoltre, essere applicate agli istigatori, ai mandanti ed ai finanziatori di organizzazioni o attività terroristiche.

2.4.3 LA LEGGE del 14 DICEMBRE 2001 n. 431.

Con il Decreto Legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni nella legge 14 dicembre 2001, n. 431, recante “misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”, è stato istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF).

Il Comitato è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro e si compone di 11 membri nominati dal Ministro dell’Economia e delle Finanze sulla base delle designazioni operate dai Ministri dell’interno, della Giustizia, degli Affari Esteri, dalla Banca d’Italia, dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) e dall’Ufficio Italiano Cambi (UIC). Del Comitato fanno parte un dirigente del Ministero dell’Economia e Finanze, un Ufficiale della Guardia di Finanza, un ufficiale/funziionario della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), un Ufficiale dell’Arma dei Carabinieri ed un rappresentante della Direzionale Nazionale Antimafia.

Al CSF compete sia l'attuazione delle misure di congelamento, adottate dall'Unione Europea nei confronti delle disponibilità economiche e finanziarie delle organizzazioni terroristiche, sia l'applicazione delle sanzioni previste nei confronti degli intermediari.

In particolare, il Comitato di Sicurezza Finanziaria svolge funzioni di monitoraggio del sistema nazionale di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo.

Il CSF può, inoltre, trasmettere dati e notizie al CESIS ed ai Servizi di informazione e sicurezza (SISMi e SISDe) per le attività di loro competenza; può richiedere informazioni alle amministrazioni; può demandare specifici accertamenti all'Ufficio Italiano Cambi (UIC), alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) ed al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, come pure richiedere direttamente a quest'ultima lo sviluppo di attività informative

¹³⁸ .

Il Comitato stabilisce, inoltre, i necessari collegamenti con gli organismi che svolgono analoghe funzioni negli altri Paesi allo scopo di contribuire al coordinamento internazionale, anche alla luce delle decisioni assunte dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).

L'art. 2 della legge 431/2001 stabilisce, infine, la nullità degli atti compiuti in violazione delle disposizioni relative al divieto di esportazione di beni e servizi o al congelamento di capitali ed altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione Europea, anche in attuazione della risoluzione del Consiglio

¹³⁸ E. FRUMENTO, *Tesi Master, VIII Corso Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, CASD*, anno accademico 2005-2006.

di Sicurezza delle nazioni Unite n. 152/1991, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata), nonché la possibilità di effettuare attività sotto copertura alle indagini finalizzate al contrasto del terrorismo.

La dottrina ha manifestato diverse perplessità per il tenore del dettato normativo in particolare per l'eccessiva ampiezza della sua applicazione e per la mancanza di reali garanzie di controllo da parte della magistratura ¹³⁹.

La legge ha, altresì, modificato l'art. 18, comma 1, n. 1, della legge 152/1975, in materia di ordine pubblico: ai reati di mafia sono state estese le disposizioni concernenti le misure di prevenzione dalla legge 31 maggio 1965, n. 575.

2.4.3 LE MODIFICHE CONSEGUENTI ALLA RATIFICA DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI ED ALLE DIRETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

Alla normativa già analizzata hanno fatto seguito la legge 14 gennaio 2003, n.7, relativa alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione di New York del 9 dicembre 1999, per la repressione del finanziamento del terrorismo, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

¹³⁹ G. PIERRO, *Molte ombre nella riforma delle intercettazioni preventive*, in *Rivista Diritto Penale e Processo*, 5/2002, pg. 534.

E' stato, così, inserito nel testo del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni, l'art. 25-*quater* destinato a sanzionare la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi conseguenti alla commissione di delitti con finalità di terrorismo o di eversione ovvero per delitti diversi posti in essere in violazione di quanto previsto dall'art. 2 della Convenzione di New York.

Il decreto legislativo detta, inoltre, alcune disposizioni relative alla gestione del fondo per le vittime del terrorismo di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni.

Al provvedimento citato ha fatto seguito il decreto legge 4 febbraio 2003, n. 13, convertito con modificazioni nella legge 4 febbraio 2003, n. 56 (Disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), contenente ulteriori modifiche della legge n. 302/1990.

Con la legge 14 febbraio 2003, n. 34, l'Italia ha, quindi, ratificato e dato esecuzione alla "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo", adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, il 15 dicembre 1997.

E' stato, così, modificato il testo dell'art. 280 c.p. (Attentato per finalità terroristiche o di eversione) destinato a perseguire chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, attenti alla vita o all'incolumità di una persona, disponendo, all'ultimo comma, la prevalenza delle aggravanti di aver causato lesioni personali gravi e gravissime ovvero la morte di una persona, di cui ai commi 2239 e 4, 240 rispetto ad ogni altra circostanza attenuante, esclusa la minore età e la minima partecipazione nel reato.

La legge ha, inoltre, introdotto nel codice penale la fattispecie di cui all'art. 280-*bis* (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi), destinata a perseguire chiunque, con finalità di terrorismo, compia qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali. Per dispositivi esplosivi o comunque micidiali devono intendersi le armi e le materie ad esse assimilate indicate nell'articolo 585 c.p. e idonee a causare.

2.5 NUOVI STRUMENTI ED INIZIATIVE

Il problema della sicurezza dei voli è così fortemente sentito dalla comunità internazionale che sono sorte nuove associazioni che organizzano convegni e corsi per informare e cercare le soluzioni migliori.

Una di queste è l'IFSC, *Italian Flight Safety Committee*, composta da esperti italiani di *safety*: è un'associazione che si occupa dell'adeguamento degli standard di sicurezza legati al costante incremento del traffico aereo.

L'obiettivo finale che si pone tale associazione è quello di arrivare a consentire che nel mondo avvenga un solo incidente grave ogni milione di voli e poi di ridurre ulteriormente questa percentuale per mantenerla quasi pari a zero incidenti per milione di voli, il cosiddetto "*Zero Accident*".

Per raggiungere questo obiettivo, il proposito di tali associazioni è quello di lavorare su alcuni punti di fondamentale importanza, quali ad

esempio lo sviluppo della professionalità del personale presente nel trasporto aereo, il dialogo costante con le autorità aeronautiche, lo scambio e la condivisione di informazioni, sia all'interno dell'Associazione sia all'esterno, con le varie organizzazioni aeronautiche internazionali, l'organizzazione di attività di formazione e aggiornamento, di ricerca e di sperimentazione sul campo.

Ma soprattutto è necessario potenziare i controlli che già vengono quotidianamente effettuati, introducendo anche nuovi dispositivi resi disponibili sul mercato grazie al crescente sviluppo tecnologico.

Ci si riferisce, in particolare al controllo dei passeggeri in partenza ed in transito, al controllo radioscopico (o con altri apparati) del bagaglio al seguito del passeggero, dei bagagli da stiva, dei bagagli in transito, di merce e posta.

Le apparecchiature radioscopiche rivestono un'importanza fondamentale nella sicurezza degli aeroporti in quanto prevengono l'intromissione di oggetti pericolosi nelle aree a maggior rischio e nello stesso velivolo e per questo devono essere sottoposte a periodici controlli e verifiche.

La sicurezza, infatti, col tempo viene affidata a dispositivi sempre più sofisticati essendo sempre più forte l'esigenza di progettare strumenti più affidabili.

Un aiuto al raggiungimento di questo obiettivo viene dalla biometria, la scienza che studia le peculiarità fisiche delle persone che individuano univocamente ogni essere umano. Gli strumenti che usano questa tecnologia misurano e analizzano le caratteristiche fisiche e comportamentali: nel primo caso alcune parti del corpo vengono misurate direttamente da determinati dispositivi, mentre nel secondo

vengono raccolti dati derivati da azioni, come ad esempio nel riconoscimento della voce o della firma.

Le tecnologie biometriche sono essenzialmente sistemi di ricognizione di modelli: usano strumenti, come telecamere o dispositivi *scanning* per catturare immagini, registrare o prendere misure delle caratteristiche dell'individuo e si servono di determinati *software* per codificare e confrontare tali caratteristiche. Alcuni dispositivi di questo tipo sono i lettori di impronta digitale, videocamere o scanner per il riconoscimento biometrico del viso, dispositivi per la geometria della mano, microfoni per le caratteristiche della voce ¹⁴⁰.

Un altro interessante strumento biometrico è quello del sistema di analisi digitale dell'iride: questa tecnica consiste nell'analisi delle caratteristiche dell'anello colorato che circonda la pupilla, che rappresenta un indicatore molto efficace avendo peculiarità diverse da persona a persona.

La biometrica, invero, non è esente da limiti evidenti: il primo è senz'altro rappresentato dal fatto che le caratteristiche del viso, oltre che per accadimento incidentali, variano ineluttabilmente con l'età; il secondo problema sta nel fatto che tale tecnologia dipende fortemente dalle condizioni di illuminazione ambientale, le cui variazioni possono influenzare sensibilmente le prestazioni.

Comprehensive Aviation Security Strategy

Tra le iniziative sulla sicurezza non si può non menzionare la nuova “*Strategia per la sicurezza dell'aviazione*” (ovvero *Comprehensive*

¹⁴⁰ Da “Linee guida per le tecnologie biometriche” su www.cnipa.gov

Aviation Security Strategy, ICASS), esaminata nell'ottobre del 2010 dalla trentasettesima Assemblea dell'ICAO.

Tale documento è volto a disciplinare la prevenzione e la repressione degli atti illeciti compiuti a danno dell'aviazione civile con l'intento di superare le precedenti lacune e inefficienze della disciplina in materia.

Si avvertiva la necessità da parte della comunità internazionale di accelerare il processo normativo, assumendo nuovi provvedimenti più efficaci e idonei ad incrementare la protezione contro gli atti di terrorismo nel settore aereo.

L'ICASS rappresenta “*l'ultimo esempio di risposta incisiva*” a tale esigenza ¹⁴¹.

Alcuni dei provvedimenti previsti riguardavano il controllo degli aeroporti, dei passeggeri e del bagaglio a mano, del bagaglio da stiva, delle merci, delle provviste di bordo e dei materiali per la pulizia.

Nella sostanza l'ICASS è inteso quale “Piano Strategico d'Azione per gli anni 2011-2016”, ed è importante sotto due punti di vista: da un lato prende atto delle lacune della disciplina (nazionale e internazionale) precedente; dall'altro introduce nuove misure di contrasto alla luce dell'evoluzione delle tecniche di aggressione terroristica.

La disciplina precedente risaliva al 2002 e precisamente al “*Security Plan of Action*” ¹⁴² che costituiva il principale documento adottato dopo gli attentati dell'11 settembre.

Tale piano si incentrava sulla necessità di identificare e valutare

¹⁴¹ O. CAMPANELLI, *La nuova strategia ICAO per la security dell'aviazione civile*, in *Riv. Dir. Navigazione*, 2011, Volume XL n. 1, pag. 175 ss.

¹⁴² http://www.icao.int/icao/en/assembl/a33/resolution_a33.pdf

tutte le possibili misure alle nuove minacce contro gli aeroporti, gli aeromobili e i centri per il controllo del traffico aereo.

Il successivo piano ICASS del 2010 ha l'obiettivo di continuare, migliorando, l'opera svolta dall'ICAO con il *Security Plan* del 2002: in particolare il perfezionamento dell'attività già contenuta nel *Security Plan* relativa alla previsione di regolari, obbligatori, armonizzati *audit* ¹⁴³ in materia di sicurezza.

Un elemento sicuramente migliorativo dell'ICASS rispetto al precedente documento, inoltre, è la previsione di un *budget* prefissato e sicuro per la realizzazione dei progetti in ambito di sicurezza.

Diversamente la messa in atto del *Security Plan* del 2002 era totalmente dipendente dai finanziamenti ricevuti, l'assenza o l'insufficienza dei quali ha comportato la cancellazione o la posticipazione di alcuni progetti.

L'elemento che accomuna l'ICASS e il *Security Plan* è il loro carattere programmatico, trattandosi di documenti guida a livello internazionale.

D'altro canto la normativa dell'Unione Europea è per scelta sempre più tecnica, fornendo un contenuto sostanziale alle indicazioni internazionali.

In questo è evidente il lavoro di sinergia e di stretta partecipazione dell'Unione Europea e dell'ICAO, volto a garantire una coerenza tra la normativa dell'Unione e quella internazionale nel settore del trasporto aerea e, in particolare, della sicurezza.

¹⁴³ Gli audit sono delle attività atte a misurare la conformità di determinati processi, strutture o procedure a determinate caratteristiche richieste e a verificarne l'applicazione.

L'ICASS dapprima si sofferma su una valutazione dei risultati conseguiti con il piano d'azione del 2002 traendone un bilancio positivo; sottolinea altresì la necessità di valutare con maggior attenzione la capacità in concreto dei singoli Stati di “*perseguire percorsi di sviluppo sostenibile*”.

A tal fine individua sette aree di strategia, che così possono essere sintetizzate: approcci finalizzati alla *capacity building*; attività dirette all'identificazione e al monitoraggio delle nuove minacce; sviluppi nel settore delle misure di sicurezza e, infine, programmi in favore dello scambio di informazioni ¹⁴⁴.

L'aspetto che maggiormente interessa ai fini della presente analisi è certamente quello rappresentato dalle *attività dirette all'identificazione e al monitoraggio delle nuove minacce*.

Si pensi ad esempio agli attacchi che si concretizzano mediante gli ordigni esplosivi (improvvisati o rudimentali), o agli attacchi informatici (*hackers*) sui sistemi di gestione del traffico aereo.

L'ICAO ha l'obiettivo di identificare e monitorare le sempre nuove tipologie di attacco, ad esempio continuando a sollecitare lo scambio di informazioni da parte degli Stati vittime di atti illeciti.

E' evidente che la tempestiva conoscenza delle nuove minacce e delle varie forme che possono assumere permette di attuare una reale prevenzione e di adottare una serie di soluzioni alternative.

Uno dei problemi relativi alla sicurezza maggiormente sentiti in questo periodo storico è l'utilizzo proprio di ordigni improvvisati che spesso riescono ad eludere più facilmente i controlli, non sono costosi e sono relativamente facili da produrre.

¹⁴⁴ O. CAMPANELLI, *op. cit.*, pag. 180 e seg.

L'attività dell'ICAO si è incentrata anche sullo sviluppo del settore delle misure di sicurezza in particolare nell'ambito della prevenzione.

Tra le nuove misure di sicurezza nei controlli si è ritenuto necessario includere delle tecnologie che consentiranno il superamento delle restrizioni al trasporto di liquidi, aerosol e gel, nel bagaglio in favore dell'utilizzo di uno scanner che permetta di individuare gli esplosivi liquidi ¹⁴⁵.

Il 29 aprile 2011 è giustappunto entrato in vigore il Regolamento UE n. 297/2010 che prevede la possibilità di introdurre liquidi, aerosol e gel nelle aeree sterili e a bordo degli aeromobili purché tali prodotti siano stati controllati e che rientrino nei requisiti imposti ai sensi dell'art. 4 del Regolamento CE del 300/2008.

Se questo è l'obiettivo futuro dell'Unione Europea, resta comunque ancora in vigore la disciplina prevista dal Regolamento CE n. 300/2008 (in particolari art. 4 e 6) ¹⁴⁶.

Merita una particolare attenzione la novità tecnologica dei *body scanner*.

Queste apparecchiature letteralmente scansionano il corpo, per realizzare lo screening di sicurezza negli aeroporti. L'obiettivo è di ottenere un'ispezione corporale finalizzata alla ricerca di armi e/o esplosivi, senza alcun contatto fisico con gli addetti alla sicurezza.

I *body scanner* rappresentano una tecnologia decisamente più invasiva rispetto al "vecchio" metal detector, permettendo di rilevare oggetti trasportati sotto gli indumenti che nemmeno quest'ultimo sarebbe

¹⁴⁵ O. CAMPANELLI, *op. cit.* pag. 191

¹⁴⁶

stato in grado di individuare.

A titolo esemplificativo si individuano alcuni tra i più diffusi tipi di *body scanner*: gli scanner a onde millimetriche, che utilizzano onde radio ad alta frequenza, e gli scanner a retrodiffusione di raggi X che utilizzano raggi X di bassa energia.

In particolare i dispositivi attivi ad onde millimetriche sono basati sull'impiego di onde elettromagnetiche con frequenze dell'ordine delle decine di gigahertz, anche se sono allo studio sistemi a frequenze più alte, dell'ordine dei terahertz.

Essi utilizzano una tecnologia simile a quella dei radar, irraggiando il soggetto con onde elettromagnetiche e misurando la frazione di energia riflessa dai diversi materiali. Alle frequenze utilizzate, la radiazione attraversa parzialmente gli abiti, ma non i tessuti biologici: l'assorbimento (con conseguente dissipazione in calore) è infatti limitato alla pelle e alla cornea. In modo simile ai sistemi a raggi X, si sfrutta quindi il fenomeno della riflessione per ricostruire l'immagine tridimensionale della superficie corporea della persona.

Al di là di una evidente necessità di verificare quali (e quanti) potrebbero essere i rischi per la salute dei passeggeri rispetto all'esposizione ai raggi x, l'utilizzo di queste nuove tecnologie confligge evidentemente con il diritto alla *privacy* di ciascun individuo.

Tutti gli Stati membri hanno il diritto di introdurre i *body scanner* per effettuare la necessaria sperimentazione di queste nuove tecnologie, secondo quanto stabilito il Regolamento 185/2010¹⁴⁷.

In Italia questo tipo di apparecchiatura è stata introdotta nel 2010 e precisamente negli aeroporti di Fiumicino, Malpensa e Venezia.

¹⁴⁷ http://eur-lex.europa.eu/it/dossier/dossier_06.htm

Risulta evidente che questo tipo di meccanismo di controllo presenta profili di criticità e difficoltà di applicazione su larga scala.

In conclusione si può affermare che, dagli eventi dell'11 settembre, il documento ICAS rappresenta un forte cambiamento nell'approccio alla gestione del problema sicurezza in termini normativi e pratici.

La nuova strategia pone al centro la volontà di fornire diretta assistenza agli Stati costruendo e rafforzando la loro capacità di gestire la sicurezza aerea.

Certo è che l'unica vera via per rispondere al fenomeno del terrorismo e in particolare degli attentatori suicidi, è solo quella della prevenzione laddove un'attività di repressione non sarebbe in grado di fornire risultati effettivi ¹⁴⁸.

2.6 SECURITY E PRIVACY

Una questione estremamente delicata è quella del contemperamento delle libertà individuali con le esigenze di sicurezza collettiva.

Se, infatti, il perseguimento di un determinato fine, ossia l'incolumità pubblica garantita attraverso la prevenzione di atti illeciti, legittima una limitazione della riservatezza personale, questa dovrebbe tuttavia essere ridotta al minimo: è necessario valutare il peso di tutti gli interessi coinvolti in tale contesto per individuare un possibile conflitto (ed una soluzione ad esso) tra esigenze di sicurezza ed esigenze di tutela della *privacy*.

Tutti i controlli ai quali i passeggeri sono sottoposti, pertanto,

¹⁴⁸ O. CAMPANELLI, *op cit.*, pag. 201

dovranno svolgersi nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, in osservanza di quanto disposto dalla nota Legge n. 675/1996 sul diritto alla *Privacy*.

Ciò che, in particolare, genera maggiori problematiche in relazione al trasporto aereo, è la tutela dei cosiddetti dati sensibili, ovverosia quei dati dalla conoscenza e diffusione dei quali possono derivare gravi pregiudizi per il soggetto al quale si riferiscono.

In particolare, le norme statunitensi in materia di sicurezza aerea incidono in maniera considerevole sulla *privacy* dei passeggeri europei che viaggiano verso gli USA. Tale normativa impone alle compagnie aeree che gestiscono voli destinati agli USA di trasferire all'Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere degli Stati Uniti dati personali sui passeggeri e sui membri dell'equipaggio dei voli da e per l'America.

Le autorità, inoltre, hanno imposto alle Compagnie aeree l'obbligo di fornire un accesso elettronico ai dati relativi ai passeggeri che figurano nelle pratiche PNR¹⁴⁹ il mancato invio di tali dati comporta a carico delle compagnie aeree l'irrogazione di sanzioni, compresa altresì la perdita del diritto di atterraggio¹⁵⁰.

È evidente come la trasmissione di tali dati ponga problemi di compatibilità con il sistema di protezione dei c.d. "dati sensibili", di cui alla Direttiva 95/46/CE, in base alla quale la trasmissione di dati

¹⁴⁹ PNR è l'acronimo di *Passenger Name Record*, ossia dati personali che vengono forniti dai passeggeri alle compagnie aeree al momento della prenotazione e che comunque servono per l'identificazione del passeggero in occasione del check-in

¹⁵⁰ N. ROMANA, *Brevi note in tema di privacy e security*, in *La sicurezza negli aeroporti Problematrice giuridiche ed interdisciplinari*, Atti del Convegno Milano 22 aprile 2004, a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti, pg. 113

personali ad un paese terzo può avvenire solo se questo garantisce un livello di protezione adeguato e se le leggi nazionali di attuazione delle altre disposizioni della direttiva sono rispettate prima della trasmissione.

Nell'aprile 2013 è stato approvato dal Parlamento europeo un nuovo accordo, che durerà sette anni, sul trasferimento dei dati personali dei passeggeri aerei alle autorità statunitensi che stabilisce le condizioni giuridiche e riguarda questioni come i periodi di conservazione, il loro utilizzo, le garanzie di protezione dei dati e i ricorsi amministrativi e giurisdizionali ¹⁵¹.

Le autorità statunitensi conserveranno i dati Pnr in una banca dati attiva per un massimo di cinque anni. Dopo i primi sei mesi tutte le informazioni che potrebbero essere utilizzate per identificare un passeggero verranno spersonalizzate, i dati come il nome del passeggero o i suoi dati di contatto dovrebbero essere mascherati.

Dopo i primi cinque anni i dati saranno trasferiti in una banca dati inattiva per un periodo massimo di dieci anni, con requisiti di accesso più severi per i funzionari degli Stati Uniti. L'accordo poi prevede che i dati devono essere resi completamente anonimi, eliminando tutte le informazioni che potrebbero servire a identificare il passeggero.

I dati sensibili come quelli che rivelano l'origine etnica, le convinzioni religiose, la salute fisica o mentale o l'orientamento sessuale di un passeggero sono consentiti in circostanze eccezionali di pericolo o seria minaccia per la vita di una persona.

Questi dati sono quelli generalmente legati alla scelta di un pasto per motivi religiosi oppure alla richiesta di assistenza per motivi medici.

¹⁵¹ Dal sito www.europarlamento24.eu

Nell'eventualità i dati e le informazioni personali non fossero stati iscritti in modo conforme a quanto sancito dall'accordo, i cittadini UE hanno il diritto di presentare un ricorso amministrativo e giudiziario in conformità alla legge degli Stati Uniti. Avranno anche il diritto di accedere ai propri dati Pnr e di chiedere al Dipartimento degli Stati Uniti per la sicurezza interna la correzione o la rettifica, compresa la possibilità di cancellazione, se l'informazione risultasse imprecisa.

Come sottolinea la dottrina, il progresso tecnologico consente sempre di più di sottoporre la vita quotidiana delle persone a controlli sofisticati (si pensi al *body scanner* o al riconoscimento dell'iride) ma, di contro, una forza più penetrante ed invasiva nella sfera privata, rendendo difficoltosa la distinzione preventiva ed esatta dell'invasione "propria" da quella ingiustificata o comunque sproporzionata ¹⁵².

Se è pur vero che l'accordo sopra citato offre una discreta soluzione quanto al tentativo di coniugare la riservatezza con la conoscibilità dei dati personali, appare in ogni caso auspicabile una normativa in materia più articolata che disciplini in maniera approfondita tale settore

¹⁵² G. LO BIANCO, *Il dilemma privacy - security nel trasporto aereo*, in *Riv. Diritto dei trasporti*, 2003, pg. 511.

CONSIDERAZIONI FINALI

L'analisi svolta nel presente elaborato consente di affermare che, in ordine alle nuove normative antiterrorismo, nell'equilibrio fra sicurezza e libertà la prima ha assunto, almeno in una parte degli ordinamenti, un ruolo dominante e comunque assai più incisivo di quanto non fosse prima degli eventi del settembre 2001.

Come negli aeroporti americani, anche in quelli italiani sono molte le critiche mosse alla gestione della sicurezza, in particolare all'ENAV, la società che, come detto *infra*, si occupa dei servizi del traffico aereo in Italia ed oggi è una società per azioni, il cui passaggio dal pubblico al privato, nel 1982, ha evidentemente coinciso con difficoltà di ordine economico che hanno portato ad una minore attenzione per quanto riguarda gli investimenti nel campo della sicurezza.

Sicuramente la frammentazione della normativa che negli anni si è sviluppata e sovrapposta ha portato ad un quadro complesso da interpretare anche per gli operatori del settore che si vedono costretti ad affrontare una legislazione talvolta confusa frutto da un lato, come si è visto, della notevole espansione del traffico aereo che si è sviluppato negli anni e che difficilmente era immaginabile al momento della redazione delle prime convenzioni, dall'altro dell'incessante progresso tecnologico che porta con sé "problematiche" nella regolamentazione (vedasi il caso dei body scanner) e, in ultimo, del tipo di minacce cui la normativa sulla sicurezza deve far fronte.

Nel presente lavoro si è analizzato come le tecniche e la mentalità dei terroristi siano cambiate radicalmente negli anni ed abbiano reso inefficaci le misure che erano state predisposte fino al 2001.

Auspicabile sarebbe una riorganizzazione tesa ad uniformare la normativa comunitaria ed anche internazionale al fine di creare un testo di più facile interpretazione tanto per gli operatori, con una parte riservata e a loro dedicata, (come peraltro già accade ora) al fine di preservare la sicurezza, quanto per i passeggeri e per tutti i fruitori del comparto della navigazione aerea.

L'informazione delle finalità e delle modalità dei controlli potrebbero permettere difatti un innalzamento della "soglia di sopportabilità" dei controlli e delle limitazioni cui sono sottoposti i passeggeri: si pensi a come l'introduzione delle limitazioni ai liquidi trasportabili a bordo degli aeromobili abbia inizialmente creato notevoli perplessità e disagi.

Ad oggi ad ogni modo si può constatare come, nonostante le molteplici iniziative adottate per il rafforzamento dello stato di sicurezza, negli aeroporti italiani il livello di rischio rimane comunque alto e le misure di controllo non risultano essere sempre ottimali.

In seguito infatti ad alcune inchieste giornalistiche ¹⁵³ è stato messo in evidenza come un passeggero con dell'esplosivo nel bagaglio a mano è passato attraverso tre diversi varchi dell'aeroporto di Fiumicino, sia al Terminal A (voli nazionali) sia al Terminal B (voli internazionali).

La borsa ha oltrepassato i controlli senza che scattasse alcun allarme senza destare sospetti nei funzionari addetti alla sorveglianza. In realtà il passeggero era un ispettore di una società assunta dall'ENAC per effettuare indagini in tutti gli scali italiani atte a verificare le misure di sicurezza.

¹⁵³ Da un articolo di Fiorenza Sarzanini disponibile sul sito del Corriere della Sera www.corriere.it

Ma uno dei casi più eclatanti, in particolare perché salito agli “onori” della cronaca, è stato quello dell’aeroporto di Fiumicino.

Il giornalista de L’Espresso, Tommaso Cerno, ha effettuato un’inchiesta nel febbraio del 2010 che ha messo in evidenza le falle del sistema di sicurezza dell’aeroporto romano nelle ore notturne ¹⁵⁴.

Da queste esperienze emerge come nonostante il rafforzamento dei controlli e una stringente normativa composta da Convenzioni Internazionali, accordi bilaterali, Direttive Comunitarie, Regolamenti,

¹⁵⁴ Il reporter, infatti, ha passato la notte all’interno del Terminal 3 (quello internazionale), entrando nella zona di sicurezza dopo aver superato senza alcun problema le barriere: si è ripreso e fotografato mentre attraversava un varco non allarmato e mentre si riposava davanti alla scrivania di un ufficio, sotto il cartello “*staff only*”.

Ha rilevato come vi sia un “buco” di almeno due ore durante il quale le zone *off limits* del terminal 3 diventano accessibili a chiunque essendo spenti i metal detector ed i varchi d’accesso incustoditi.

In particolare, quegli spazi ad alto rischio, dove di giorno vengono effettuati tutti i controlli (alle persone, alle merci, ai bagagli a mano), sono stati raggiunti senza problemi grazie all’attraversamento dei metal detector spenti. Cerno rileva, nel servizio, come sarebbe molto facile, quindi, portare qualsiasi tipo di esplosivo durante la notte nelle zone “franche” (oltre i controlli), per poi recuperarlo di giorno. Ha poi aperto porte di uffici chiusi, che erano segnalate come allarmate, senza che si attivasse alcun allarme. Si legge : « ... Invece basta spingere e un cigolio ti accoglie nella hall. Non incroci anima viva per centinaia di metri. Né serve camuffarsi per circolare nelle zone vietate. Tanto nessuno fa caso a chi cammina o al borsone ingombrante che trasporta. Per raggiungere i varchi di accesso ai *gate* bastano un paio di minuti. ... non c’è allarme, né un piantone di guardia. Nulla e nessuno a controllare chi (e perché) violi la barriera» così dal sito www.espresso.repubblica.it/dettaglio/bomba-fiumicino

unitamente ad una evoluzione dal punto di vista tecnico della strumentazione, possono esservi ugualmente dei punti scoperti; come una coperta troppo corta in un letto di ampie possibilità di atti illeciti.

Occorre altresì sottolineare che il valore della sicurezza aerea, essendo un bene trasversale che tocca aspetti privatistici e pubblicistici, nazionali ed internazionali, meriterebbe un'adeguata progettazione e programmazione a livello di politica nazionale, comunitaria ed internazionale, in termini anche giuridici e ingegneristici.

Senza trascurare una pianificazione a livello aeroportuale in termini di finanziamenti per l'ammodernamento della strumentazione tecnica, una disciplina più dettagliata in ordine alle diverse responsabilità, specie per quanto riguarda il gestore aeroportuale.

Quest'ultimo infatti è uno degli anelli di una catena ben più lunga composta da molti soggetti che devono tutti essere a proprio titolo garanti della sicurezza.

La materia, come evidenziato nel corso della trattazione, per far fronte ad una realtà in continua evoluzione, richiede ulteriori interventi a livello sia normativo sia operativo, oltre che un coordinamento di tutti gli operatori aeroportuali.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Aeroporti e responsabilità* (a cura di M. Deiana), Edizioni AV, Cagliari, 2005;

AA.VV., *Le infrastrutture marittime ed aeronautiche, evoluzione concettuale e problematiche di gestione*, in *Riv. dir. econ. trasp amb.*, 2008;

AA.VV., *I riflessi sul trasporto aereo del processo di liberalizzazione del mercato comune europeo: opportunità e prospettive*, in atti del Convegno di Napoli e Capri dall'11 al 13 Maggio 1989, in *Dir. prat. Av. Civ.*, 1989;

AA.VV., *Trattato breve di diritto marittimo*, (a cura di A. Antonini), Giuffrè, Milano, 2008;

AA.VV., *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico* (a cura di A. Antonini), in *Rivista del Diritto dell'Economia e dell'Ambiente*, 2008;

AA.VV., *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Atti del convegno di Sassari-Alghero 10-11 maggio 2002, (a cura di Comenale Pinto, Morandi e Masala), Milano, 2005

AA.VV., *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico, Nuevos enfoques de la responsabilidad y del seguro en el derecho aeronáutico* (a cura di L. Tullio) Jovene, Napoli 2009;

A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008;

A. ANTONINI, *I pubblici servizi di trasporto tra protezionismo e deregulation: l'esperienza statunitense e la realtà dell'ordinamento interno*, in *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, Milano, 1998;

BALLARINO-BUSTI, *Diritto aeronautico e spaziale*, Giuffrè, 1988;

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

S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Giuffrè Milano, 2001;

A. CAGNOLI, *Terrorismo aereo e prevenzione*, edizioni Progetto Cultura 2010;

E. CALÒ, *La disciplina antiterrorismo e il diritto privato. Leggi segrete e leggi ignote*, in *Resp. Civ.*, 2008

O. CAMPANELLI, *La nuova strategia ICAO per la security dell'aviazione civile*, in *Riv. Dir. Navigazione*, 2011;

G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti, Problematiche giuridiche ed interdisciplinari* - Atti del Convegno Milano, 22 aprile 2004, Milano, 2005;

G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzatorie nel diritto della navigazione*, Torino, 1988;

G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, in *Dir. Trasporti*, 2003

C.A. CANNATA, *L'oggetto delle obbligazioni, Obbligazioni e contratti*, in *Trattato di diritto privato*, Rescigno, Torino, 1984;

M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety* in *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari. Atti del Convegno Milano, 22 aprile 2004*, a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti, Milano, Giuffrè Editore, 2005;

COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo*, Padova, 1999

M. DEIANA, *La definizione di disastro aviatorio nell'ordinamento penale*, in *Dir. Trasporti*, 2007;

L. DE LUCA, *Incidenti aerei e sicurezza del volo*, Roma, 1973;

F. DI MAIO, *La security dell'aviazione civile tra la Convenzione di*

Chicago, la regolamentazione europea ed il diritto interno, in *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, a cura di U. La Torre e A. L. M. Sia, Rubbettino Editore, 2011;

P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti: la responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali e E. G. Rosafio, Milano, 2008;

B. FRANCHI, S. VERNIZZI, *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007;

FRENI, *L'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998;

P. GIOVAGNOLI, *Il trattamento di reati di terrorismo nel sistema giudico italiano*, in *Conflittualità politico sociale intorno al Mediterraneo*, a cura di Antonio Panaino. Atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Sezione Emilia Romagna), Ravenna 18-20 Maggio 2006, Mimesis, IsIAO, Emilia-Romagna, 2007;

M. GRIGOLI, *Il problema della sicurezza della sfera nautica*, Milano, 1990;

U. LA TORRE, *Obblighi e responsabilità del controllore della sicurezza*, in *Atti del Convegno Aeroporti e responsabilità*, Cagliari 24-25 ottobre 2003, a cura di M. Deiana, Milano, 2005;

U. LA TORRE, *Competenze e responsabilità dell'equipaggio di aeromobile: profili normativi*, in *Studi in onore di Umberto Lenza*, Napoli, 2008;

U. LEANZA, *Saggi di diritto internazionale della navigazione*, Giannini 1979;

LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2012 ;

F. LEONARDO, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen.e processo*, 2005

R. LO BIANCO, *Compendio di Diritto aeronautico*, Milano, 2009;

G. LO BIANCO, *Il dilemma privacy - security nel trasporto aereo*, in *Riv. Dir. dei trasporti*, 2003;

G. MANCINI, *Trattato di diritto penale italiano*, IV, Torino, 1962;

MASTRANDREA, *L'ENAC e il riassetto organizzativo dell'aviazione civile*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo* (a cura di Fanara), Messina, 2000;

A. MASUTTI, *Il Diritto aeronautico, lezioni, casi, materiali*, Torino, 2009;

P. MUÑOZ, *Importancia y vigencia de la Seguridad aeroportuaria*, in *Temas Deaviacion Comercial y Derecho Aeronautico Espacial III*, a cura di Folchi, Buenos Aires, 2000;

F. Manuhutu, *Aviation safety regulation in Europe*, in *Air and Space Law*, 2000;

P. NISI, *La tutela della safety nella navigazione aerea e i nuovi compiti dell'EASA*, in *The Aviation & Maritime Journal*, 2008;

M. NOCI, *Guida al diritto dell'immigrazione*, Il sole 24 ore, 2011;

R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, in P. CENDON (a cura di), *Trattati*, Giuffrè, Milano, 2006.

E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli-Leali, E. Rosafio, Miano, 2008;

F. PELLEGRINO, *La definizione di sicurezza aerea in Aeroporti e Responsabilità*, in *Atti del convegno di Cagliari del 24-25 ottobre 2003*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005;

F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007;

G. PIERRO, *Molte ombre nella riforma delle intercettazioni*

preventive, in *Rivista Diritto Penale e Processo*, 2002;

C. Pozzi, *L'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002

V. RANDAZZO, *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004,

N. ROMANA, *Brevi note in tema di privacy e security*, in *La sicurezza negli aeroporti Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Atti del Convegno Milano 22 aprile 2004, (a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti), Giuffrè Editore, 2005;

SALVINI, *L'Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche e inchieste penali*, in *Foro ambr.*, 2001

S. SCIACCHITANO, *Profili organizzatori dell'European Aviation Safety Agency (EASA)*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena del 28-29 giugno 2002 (a cura di Franchi), Milano, 2005

T. SULOCKI, A. CARTIER, *Continuing airworthiness in the frame work of the transition from the Joint Aviation Authorities to the European Aviation Safety Agency*, in *Air and Space Law*, 2003

E. TURCO BULGHERINI, *La riforma del Codice della Navigazione*, in

Le nuove Leggi Civili commentate, 6, 2006;

G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile in Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli-Leali, E. G. Rosafio, Milano, 2008;

JOHN A.E. VERVAELE, *La legislazione antiterrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005;

SITI WEB

www.ansv.it

www.aeroporto.fvg.it

www.assaereo.it/

www.camera.it/

www.cnipa.gov

www.corriere.it

www.cortedicassazione.it

www.difesa.it

www.dt.tesoro.it

www.ecac-ceac.org

www.enac.gov.it

www.enav.it

<http://europa.eu/legislation>

www.europarlamento24.eu

<http://eur-lex.europa.eu>

www.espresso.repubblica.it

www.fog.it

www.giureta.unipa.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.icao.int

www.interno.gov.it

www.justice.gov

www.mit.gov.it

www.magistra.it

www.poliziadistato.it

www.traffico-aereo.it

www.tsa.gov

www.vigilfuoco.it