

Il presidente di IFSC Daniele Carrabba

La sicurezza del volo è un discorso non ancora compreso bene

È anche necessaria una corretta comunicazione all'esterno su quello che si fa in questo campo

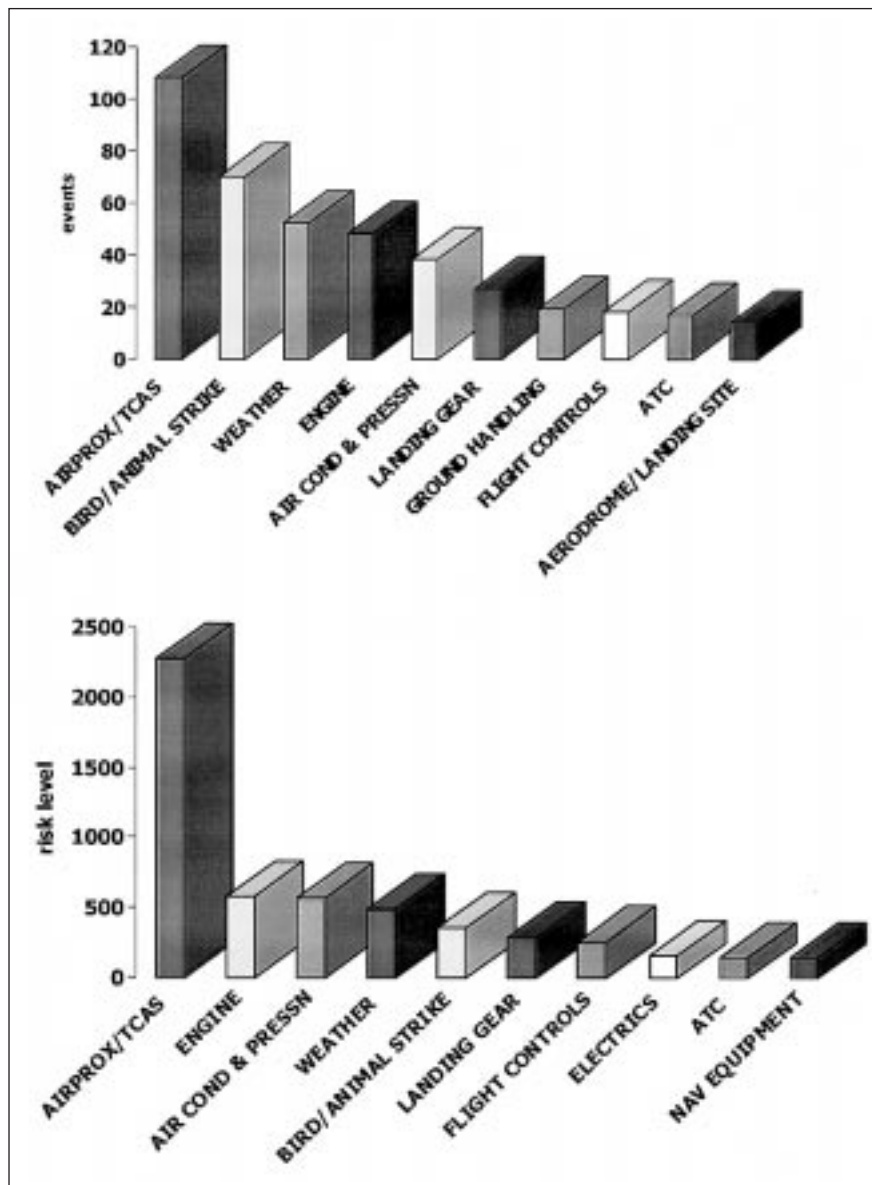


«La sicurezza del volo è un discorso che ancora non è stato compreso bene» ha esordito

l'ing. **Daniele Carrabba** all'apertura dei lavori, il 26 maggio, nell'aerostazione del "Marco Polo" di Venezia-Tessera, della 28ª assemblea dell'Italian Flight Safety Committee (IFSC) del quale è il presidente. Assemblea ospitata da Volare Group in collaborazione con la Save, la società di gestione del "Marco Polo", e che ha avuto un momento di vivace dibattito sulle responsabilità che da qualche tempo a questa parte incombono sui direttori di aeroporto e sulla "protezione" loro garantita, o non garantita, a seconda dei punti di vista, dall'Enac. Dibattito non programmato che ha preso lo spunto dall'intervento della prof.ssa **Anna Masutti**, dell'Università di Bologna, sulla ripartizione delle responsabilità in ambito aeroportuale (intervento pubblicato a pag. 909 in questo fascicolo di AIR PRESS).

Carrabba ha sostenuto la necessità di un tavolo tecnico sul quale affrontare tutte le problematiche della "safety" aprendosi anche ad altre aree, non ultima quella della corretta comunicazione all'esterno su quello che l'Enac (al quale lo stesso Carrabba appartiene) fa nel campo della sicurezza. Il che servirebbe anche a ribadire ciò che lo stesso presidente dell'IFSC ha tenuto a sottolineare, vale a dire che «i dati che disponiamo sulla sicurezza del trasporto aereo dimostrano che il sistema dell'aviazione civile è sotto controllo».

In sette mesi, da quando Carrabba ha preso la presidenza dell'IFSC sostituendo **Silvano Manera** passato all'Enac come direttore generale, l'Italian Flight Safety Committee ha cominciato a muoversi in maniera diversa rafforzando, ha detto il suo presidente, «l'importante ruolo che abbia-



Allo scopo di individuare le principali aree critiche, l'IFSC ha elaborato due grafici. Nel primo (in alto) sono riportate le prime dieci tipologie per numero di eventi, nel secondo (in basso) le stesse appaiono ordinate per valore di rischio

mo nei confronti del trasporto aereo nazionale». Un ruolo che Carrabba vorrebbe ancora «più incisivo».

UN ANNO DI IFSC

ESPORRE I DATI statistici 2003 dell'IFSC - che opera come associazione "non profit" che dal 1999 si occupa di sicurezza del volo riunendo rappresentanti dell'Enac, dell'E-

nav, delle compagnie aeree, comprese le società che operano con elicotteri, dei costruttori, delle aziende di manutenzione, dei gestori aeroportuali e dell'Aeronautica Militare - è stato compito dell'ing. **Pietro Carlo Cacciabue**.

Basandosi sui Mandatory Occurrence Report (MOR) forniti dagli associati al Comitato ed elaborati sulla scorta della circolare Enac n. 53 del 30 aprile 1998 e della nor-

ma europea JAR-OPS 1.420 (Occurrence Report), l'IFSC Statistical Data 2003 ha individuato, quantificato e analizzato quattro macro-aree critiche rilevate l'anno scorso dal trasporto aereo commerciale. Questo sulla base di dati che rappresentano il 94% del volato (sectors/landing) del trasporto aereo nazionale e che evidenziano a fronte di una flotta di operatori IFSC di 286 aeromobili con propulsione a getto o a turboelica, contro 298 dell'anno precedente, 523 inconvenienti MOR, in aumento quindi rispetto a quelli registrati nel 2002 (514). In nessuno dei due anni considerati gli operatori IFSC hanno registrato incidenti e/o danni alle persone.

Le macrocategorie individuate sono: Technical (tutti gli eventi occorsi per malfunzionamento o difetto dei sistemi e/o degli apparati di bordo); Operational (tutti gli eventi causati da tutto il personale coinvolto nelle attività legate alle operazioni di terra e/o di volo); Environmental (tutti gli eventi esterni alle due precedenti macrocategorie;

fra le tipologie che ne fanno parte l'IFSC riporta gli eventi occorsi nel sedime aeroportuale, eventi meteorologici e quelli che hanno visto coinvolto il controllo del traffico aereo). In percentuale il 44% degli eventi si è verificato nella macrocategoria Environmental, il 36% in quella Technical, il 20% in quella Operational.

A loro volta tutti gli eventi sono stati suddivisi in cinque livelli di rischio: A-Severe (Accident), B-High (Serious Accident), C-Medium (Incident), D/E-Low/Minimal (Statistical Incident) con zero eventi nel livello A, quattro nel livello B, 163 nel livello C e 356 nel livello D/E.

GLI SFORZI MAGGIORI

CERCANDO DI INDIVIDUARE le aree dove indirizzare gli sforzi maggiori, l'IFSC ha notato che risultano predominanti le tipologie nell'area Technical «giustificate dal fatto che l'attuale normativa - spiega il rapporto statistico - prevede la segnalazione alle autorità

di tutti quegli eventi che hanno avuto conseguenze operative e che, nella maggior parte delle volte, vengono causati da problematiche di natura tecnica: interruzioni di decollo (rejected take-off), rientri dal volo o diversioni (flight interruption), procedure di emergenza (emergency procedure) e procedure anormali (abnormal procedure)».

L'IFSC rileva anche, fra l'altro, l'incidenza di eventi Airpox/TCAS, denominazione sotto la quale si sono classificati quegli eventi nei quali si è avuto un possibile o reale rischio di sottoseparazione tra due aeromobili segnalato dall'equipaggio o dall'apposito apparato (TCAS).

Il 50% di questi eventi si è verificato nella fase di cambio di livello di volo (salita-discesa), il 30% durante le fasi iniziali o terminali del volo (salita iniziale-avvicinamento), il 20% durante la fase di crociera. Di tutti gli eventi il 75% si è verificato nello spazio aereo italiano, il resto in quello estero, salvo tre casi nei quali è stato impossibile individuare dove l'evento ha avuto luogo. ●

Il comandante Borgna dell'IFSC

Runway incursion: un fenomeno che coinvolge tutti

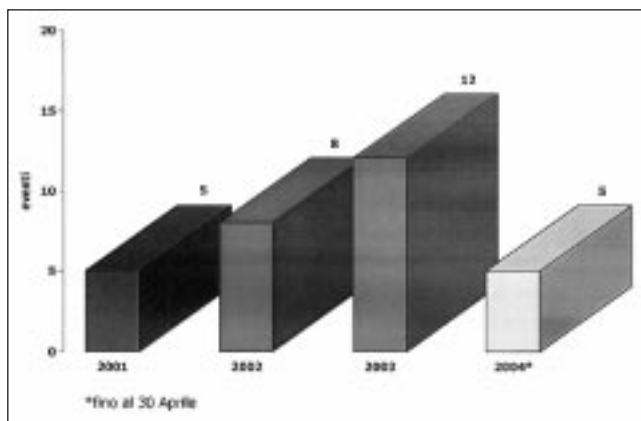
VENEZIA

Il fenomeno delle occupazioni indebite di pista ("runway incursion) come si rileva dal grafico che il comandante **Giuseppe Borgna**, segretario generale dell'Italian Flight Safety Committee, ha mostrato durante la sua presentazione all'assemblea veneziana dell'IFSC è in aumento. Fenomeno del quale si occupa anche il rapporto statistico 2003 dello stesso IFSC ricordando le raccomandazioni prodotte ed emanate da uno specifico gruppo di lavoro costituito in ambito Eurocontrol con la partecipazione di JAA, IATA, ERA, AEA e altre associazioni che hanno a che fare con la sicurezza del volo. L'IFSC si sta impegnando affinché all'interno della comunità aeronautica italiana si adottino in tempi brevi le raccomandazioni di questo gruppo di lavoro ivi compresa la creazione di uno specifico "local runway incursion team" su ciascun aeroporto per analisi del rischio e implementazione di queste stesse raccomandazioni.

Nell'assemblea a Venezia - ove, fra l'altro l'ing. **Pietro Carlo Cacciabue** ha pre-

ti la scarsa conoscenza dell'aeroporto, il decollo senza autorizzazione, l'atterraggio su pista sbagliata, la perdita di controllo della situazione. Perdita di controllo della situazione che si può riscontrare anche nei controllori di volo e nei conducenti dei mezzi terrestri che, a loro volta, hanno dimostrato

insufficiente familiarità con le regole aeroportuali, cosa che si può verificare, ad esempio, quando nei periodi "di picco" si impiegano degli stagionali. Tra i fattori contributivi locali la complessità dell'aeroporto, le condizioni meteorologiche e di visibilità, l'insufficienza della segnaletica, l'indisponibilità di tec-



Eventi di runway incursion occorsi agli associati IFSC nell'ultimo quadriennio

sentato il progetto di Safety Database System dell'IFSC - Borgna ha fatto notare come il 51% delle occupazioni indebite di pista sia attribuibile al pilota, il 21% ai controllori del traffico aereo e il 29% ai conducenti dei mezzi aeroportuali. Le cause di questi eventi possono essere sia peculiari a ognuna delle tre categorie suddette, che comuni a tutte. Fra i fattori imputabili ai pilo-

nologie avanzate. Altro grosso problema è quello delle comunicazioni T-B-T con frasiologie non standard o difficilmente comprensibili. Secondo il comandante Borgna quello delle runway incursion è un fenomeno che coinvolge tutti: piloti, controllori di volo, operatori di mezzi terrestri per cui è vitale un coordinamento globale di tutti i soggetti interessati. ●

Anche alla luce di alcune sentenze della Magistratura

Quali sono le responsabilità nell'ambito dell'aeroporto?

Il testo che AIR PRESS pubblica integralmente è quello dell'intervento ("La ripartizione delle responsabilità in ambito aeroportuale con particolare riguardo al gestore aeroportuale") che la

d.ssa **Anna Masutti**, professore di diritto della navigazione aerea all'Università di Bologna, ha tenuto a Venezia alla 28ª assemblea dell'Italian Flight Safety Committee.

Il tema della responsabilità del gestore aeroportuale e, più in generale, dei vari soggetti che operano in ambito aeroportuale per il caso di incidenti che possono verificarsi in tale aerea è stato ritenuto tra i più discussi e complessi nel settore del diritto aeronautico.

Una delle ragioni di tale complessità può rinvenirsi nell'insieme di norme emanate nel corso del tempo al fine di disciplinare l'attività di coloro che sono incaricati dell'esercizio dei servizi aeroportuali. Tale composito quadro normativo ha avuto l'effetto di rendere poco chiara la ripartizione delle competenze tra i diversi operatori e le connesse responsabilità.

Va in proposito rammentato che alle norme del codice della navigazione che, nel disciplinare l'uso degli aeroporti statali non contemplano la gestione degli stessi da parte di imprese private o società a capitale misto, si sono aggiunti nel corso degli anni un consistente numero di leggi speciali - per acconsentire la concessione totale agli aeroporti maggiori - e di atti amministrativi concessori, per gli aeroporti minori, che hanno in tal modo beneficiato della concessione parziali.

A decorrere dai primi anni novanta il settore vede un intervento, che si realizza di pari passo con iniziative di liberalizzazione dei servizi adottate a livello comunitario, per la costituzione in società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti (art. 10 co. 13 della l. n. 537/1993) ad opera degli enti gestori.

La nuova disciplina dispone, infatti, che le attività di gestione e realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti presenti sul suolo nazionale spettino solamente a società di capitale (destinate ad operare con criteri imprenditoriali). Tale principio,

Dall'incidente di Verona a quello di Linate

Bird strike: di chi è la colpa?

Uno sguardo alla "riforma Romani"

ANNA MASUTTI

sancito nella l. n. 537/1993 è stato successivamente ribadito nel regolamento di attuazione dell'art. 10 della l. n. 537/93 che ha trovato compimento con il citato d.m. n. 521/97 (e con la successiva circ. 20 ottobre 1999 n. 12479 AC e la Direttiva min. 30.11.2000, n. 141 T). L'attuale fase risulta ancora caratterizzata da questo processo di passaggio dalle gestioni in regime provvisorio alle totali, processo che ha visto una battuta di arresto, dopo i primi interventi a favore di otto aeroporti nazionali, in ragione della crisi che il settore ha sofferto dopo l'11 settembre, nonché dell'intervento dell'Autorità Antitrust che ha ritenuto non confronti alle regole di concorrenza le modalità di rilascio e la durata delle concessioni.

In tale quadro normativo è destinata ad incidere in misura considerevole la riforma del codice della navigazione che dedica un intero capo (il III° - art. 731-743) ai compiti del gestore aeroportuale.

Obblighi e responsabilità dei gestori aeroportuali alla luce dell'attuale quadro normativo -

Prima di poter delineare le responsabilità del gestore aeroportuale, che nel prosieguo esamineremo attraverso alcuni significativi casi giurisprudenziali, è necessario richia-

mare il complesso delle competenze del gestore aeroportuale alla luce di questo composito ed articolato quadro normativo. Dal quadro normativo sopra tracciato si rinvencono più disposizioni utili per delineare i contorni delle competenze, e delle conseguenti responsabilità, del gestore aeroportuale nonché le competenze e i poteri di controllo dell'Enac.

Il regolamento del 1997, n. 521 individua l'oggetto della gestione aeroportuale, indicandola nella progettazione, sviluppo, realizzazione, adeguamento manutenzione, gestione, manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali (art. 9.1). Lo stesso regolamento individua i criteri che devono informare la gestione aeroportuale, chiamando il gestore a svolgere i servizi con regolarità, continuità ed imparzialità, garantendo la sicurezza nello svolgimento degli stessi (art. 10, lett. c). Inoltre, egli viene chiamato ad offrire servizi di adeguato livello qualitativo, nel rispetto dei principi di sicurezza, efficienza, efficacia ed economicità.

Sono poi le convenzioni (ed il contratto di programma) che regolano, sulla base delle norme richiamate, i rapporti tra le società concessionarie e le pubbliche amministrazioni (art. 17), e che impongono gli obblighi in parola connessi all'attività di gestione delle infrastrutture e degli impianti. La convenzione stabilisce espressamente le responsabilità della concessionaria per la conduzione e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, degli impianti e delle infrastrutture relativi all'attività di gestione (art. 2.4). Essa prevede, inoltre, in capo all'Enac funzioni di controllo e di vigilanza sull'attività del concessionario in attuazione del d.lgs. 250/97.

A tale quadro normativo devono poi aggiungersi gli interventi a carattere regolamentare volti a chiarire i contorni delle responsabilità dei gestori nonché, prima ancora, a dare attuazione ai criteri di ripartizione delle responsabilità tra i diversi enti operanti in ambito aeroportuale adottati negli ultimi anni anche a seguito dei gravi incidenti aerei che andremo ad esaminare.

L'esame di alcuni significativi casi giurisprudenziali

L'incidente di Verona e la circolare Enac sulla ripartizione dei compiti e responsabilità sui controlli in aeroporto

- Tracciato sinteticamente il quadro delle responsabilità del gestore alla luce dell'attuale quadro normativo e regolamentare vale la pena ora esaminare alcuni casi giurisprudenziali purtroppo noti per la gravità degli eventi che li hanno determinati. Mi sembra significativo iniziare dall'incidente verificatosi nel 1994 presso l'aeroporto di Verona e che ha visto di recente l'adozione da parte della Corte di Cassazione della sentenza con la quale si chiude a distanza di otto anni il procedimento penale.

L'incidente di Verona, dove persero la vita 41 passeggeri e 8 membri dell'equipaggio per omesso de-icing, sovraccarico dell'aeromobile ed errata manovra del comandante, si connota per una impostazione, nella individuazione delle responsabilità, volta a coinvolgere più soggetti tra cui lo stesso gestore aeroportuale, ritenuti colpevoli, ancorché in misure diverse, di avere omesso quelle misure di sicurezza, l'adozione anche solo di parte delle quali, avrebbe impedito il verificarsi dell'evento.

In tale vicenda, già la Corte d'Appello di Venezia aveva ritenuto di ravvisare la corresponsabilità del gestore e del direttore di aeroporto, il primo per non avere controllato in prima battuta il piano di carico, il secondo per non avere interdetto il volo. La Corte d'Appello era giunta a tali conclusioni sull'assunto che «il piano di carico doveva essere consegnato dal comandante alla società di gestione, o in mancanza doveva essere da questa preteso dovendo poi inoltrarlo all'ufficio traffico per il controllo».

Sulla base di tale considerazione (e richiamando al riguardo il dm. 1982, n. 356 la circolare Majone del 1 agosto del 1985 che ponevano a carico del gestore la verifica dei piani di carico) la Corte d'Appello - pur consapevole di una certa carenza di chiarezza sul punto da parte del ministero e del fatto che, proprio in ragione di ciò, i direttori di aeroporto adottassero comportamenti non uniformi in merito - ha ravvisato un comportamento omissivo colposo da parte della società di gestione per la mancata acquisizione del piano di carico e per il mancato inoltro all'ufficio traffico per il definitivo controllo in vista dell'autorizzazione. Con questi comportamenti omissivi la società di gestione avrebbe contribuito, pur non essen-



do l'unico soggetto responsabile, alla verifica dell'evento «in quanto se avesse tempestivamente comunicato all'addetto al traffico che il comandante non aveva consegnato il piano di carico, in un contesto grave come quello da lui conosciuto, avrebbe posto il controllore successivo nella situazione obbligata di non autorizzare la partenza del velivolo in quelle condizioni e di evitare così il successivo disastro».

La sentenza individua, poi, nel direttore di aeroporto, come si è anticipato, il principale responsabile dell'evento in parola, per non avere egli effettuato i controlli in ordine alla verifica dei piani di carico e per non avere esercitato il potere di non concedere l'autorizzazione alla partenza dell'aeromobile in presenza di situazioni di rischio per la sicurezza. Nelle motivazioni si legge che il direttore di aeroporto avrebbe dovuto intervenire con poteri di organizzazione e maggiore efficienza nei confronti dell'Ufficio traffico, sia con poteri di controllo nei confronti della società di gestione aeroportuale. Tali poteri ed obblighi di controllo spettano, secondo la Corte, al direttore in virtù degli art. 801 e 802

del c. nav. ma il direttore li avrebbe esercitati, dopo 1992 con negligenza e trascuratezza. La sentenza della Corte d'Appello quindi vede un concorso di responsabilità, ancorché valutate in misura diversa, tra il direttore di aeroporto, l'addetto al traffico aereo in servizio al momento dell'incidente, il direttore del settore operativo della società di gestione e l'addetto al centraggio presso l'ufficio operativo della predetta società.

La Corte di Cassazione, con la sentenza del 14 febbraio 2003, conferma la responsabilità del direttore di aeroporto, in quanto riconosce in capo ad esso, anche alla luce della Convenzione di Chicago del 1944 (art. 16 e allegati n. 6, cap. 4 e 5) nonché naturalmente dell'art. 802 c. nav. l'obbligo di effettuare controlli, «tendenzialmente documentali» quanto «alla ricorrenza delle condizioni di sicurezza della navigazione dell'aeromobile in relazione ai documenti da tenersi a bordo, compreso il piano di carico e la carta di centraggio». Del pari riconosce i comportamenti omissivi degli addetti della società di gestione aeroportuale.

L'aspetto sicuramente da tenere nella



dovuta considerazione della decisione in esame riguarda il valore attribuito al comportamento omissivo dei diversi imputati. La Suprema Corte ha infatti ritenuto condivisibile la decisione della Corte d'Appello ribadendo la sussistenza di una pluralità di fatti imputabili a più persone riconoscendo ad essi una efficacia causativa. La Corte ha ribadito che appare irrilevante che la causa più remota non abbia di per sé sola determinato il fatto, essendo sufficiente che abbia contribuito comunque in concreto alla produzione dell'accadimento che presenta più antecedenti causali.

Mi sembra interessante soffermarmi sulle motivazioni che hanno spinto la Corte a confermare la decisione d'Appello. Osserva la Corte di Cassazione che «ciascun imputato, titolare di una posizione di garanzia cd. di controllo su fonti di pericolo, non ha ottemperato agli obblighi su di lui gravanti consentendo l'innescarsi e lo sviluppo di una serie causale ininterrotta che ha condotto al verificarsi del sinistro».

La decisione della Corte di Cassazione del 2003 è stata anticipata di un anno dalla

circolare dell'Enac del 1° marzo 2002, APT 8B, che risponde all'esigenza di offrire maggior chiarezza in merito ai compiti e poteri del direttore di aeroporto (alla luce della mancata attuazione dell'art. 801 e 802 c. nav.). La circolare da un lato riconosce in capo ai direttori di aeroporto doveri di controllo e ispettivi e dunque di polizia finalizzati alla sicurezza ai sensi dell'art. 802 e ss. c. nav. (si v. ad es. sul punto l'art. 806 che conferisce ad esso il potere di impedire l'approdo per ragioni di sicurezza). Tali poteri tuttavia dovranno essere 'limitati' (anche in considerazione dei controlli che il personale ispettivo e tecnico già svolge anche a livello internazionale sugli aspetti tecnici di navigabilità ed operativi dell'aeromobile) «preferibilmente ad aspetti essenzialmente documentali secondo criteri generali di campionatura» con l'ausilio di sistemi informatici, garantendosi in tal modo lo svolgimento delle attività aeronautiche, e diversificando le ispezioni in ragione delle dimensioni dell'aeroporto e del relativo traffico. Dall'altro, la stessa circolare ribadisce che in base all'attuale quadro normativo, che prevede il conferimento di pubbliche funzioni alle società di gestione aeroportuale, l'organizzazione attuale dei sistemi di controllo comporta che attribuzioni che un tempo spettavano ad un unico soggetto ora «debbono essere ripartite in stretta correlazione con i ruoli e le posizioni di ciascuno».

In forza di tali considerazioni spetta all'ente gestore, attraverso la propria struttura organizzativa atta a soddisfare garanzie di regolarità ed efficienza, il compito di raccogliere e mantenere i documenti relativi ai voli e gli obblighi conseguenti di comunicazione all'Enac della loro eventuale non conformità alle prescrizioni vigenti, mentre il direttore potrà non concedere l'autorizzazione alla partenza dell'aeromobile. Tale negata autorizzazione sarà quindi il risultato di una segnalazione del gestore, o di altri enti che operano in aeroporto, e di una successiva decisione del direttore.

L'impostazione dei giudici e degli enti di controllo mi sembra condivisibile alla luce dell'attuale quadro normativo che prevede il conferimento di maggiori competenze ed obblighi alle società di gestione attraverso la gestione totale. Tale strumento che affida ad un unico ente l'intera organizzazione dell'infrastruttura con trasferimento di pubbliche funzioni non può prescindere dalla considerazione che, ai fini della maggiore sicurezza delle operazioni, debba essere coinvolto in prima persona il gestore aero-

portuale con l'assunzione di chiare responsabilità nell'adempimento di tali funzioni.

L'incidente di Linate - Lo scorso 16 aprile il Tribunale di Milano ha emesso la sentenza relativa all'incidente di Linate con la quale sono stati condannati i rappresentanti di Enav e il direttore di aeroporto. Non avendo ancora le motivazioni della decisione in parola ho provveduto ad esaminare le ragioni che hanno indotto il pubblico ministero a chiedere la condanna di tali soggetti, coinvolgendo solo in parte l'ente di gestione dell'aeroporto, nei confronti del quale, per ragioni processuali il processo non si è ancora celebrato.

Dall'esame dell'arringa del PM si evince con chiarezza il ruolo che in tale processo è stato riconosciuto in capo all'Enac. L'Ente, in virtù del D.lgs. istitutivo n. 1997/250, svolge funzioni di vigilanza e controllo sulle attività di aviazione civile. Conseguentemente ad esso spettano pari competenze con riguardo ai diversi soggetti che operano in ambito aeroportuale, anche nei confronti dell'ente gestore. Al direttore di aeroporto, investito dei poteri e degli obblighi di polizia aeroportuale in tale ambito, sono state riconosciute pertanto quelle omissioni e trascuratezze, l'adempimento delle quali avrebbe concorso ad impedire il verificarsi dell'evento in parola, con una impostazione che si pone in sintonia con le motivazioni delle decisioni adottate nei giudizi relativi all'incidente di Verona.

Atto di indirizzo del ministro dei Trasporti dell'8 marzo 2002

- La decisione del Tribunale di Milano è stata anticipata dall'atto di indirizzo del ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'8 marzo 2002, con il quale si ripartiscono i compiti di progettazione e controllo degli impianti degli aiuti visivi luminosi (AVL) e della segnaletica in ambito aeroportuale. In particolare l'atto di indirizzo assegna all'Enav la presentazione dei progetti relativi agli AVL in gestione diretta, compresa la segnaletica verticale (signs), mentre tale compito spetta all'ente di gestione per i casi in cui il possesso o la proprietà dei beni AVL sia controversa. Spetta all'ente di gestione la realizzazione della segnaletica orizzontale (marking) sulla base dei progetti di Enac, sentito Enav. L'Enac approverà i progetti presentati, avvalendosi del contributo professionale di Enav, e svolgerà ispezioni programmate o su segnalazione per accertare il regolare funzionamento degli impianti.

La decisione del TAR Lazio nei confronti del gestore aeroportuale

- Un caso emblematico di ripartizione delle responsabilità tra ente gestore e direttore di aeroporto, e che ancora una volta fa leva sul principio delle ripartizioni di competenze in ambito aeroportuale ci viene offerto da una recente decisione del TAR del Lazio del 29 gennaio 2004. I giudici amministrativi, chiamati a pronunciarsi su iniziativa di un gestore aeroportuale che vantava il diritto, con l'assegnazione della concessione totale traslativa, di esercitare i poteri delle autorità aeronautiche sull'aeroporto, hanno negato un simile diritto ritenendolo di esclusiva riserva del direttore d'aeroporto.

La decisione in parola, nell'escludere tale potestà interviene ancora una volta sulle effettive competenze dell'ente gestore precisando che spettano ad esso sia gli obblighi elencati nella vigente normativa e nelle convenzioni per l'esercizio della concessione, sia i poteri di coordinamento e controllo riconosciuti loro dal d.lgs n. 18/1999.

Tale normativa, osservano i giudici amministrativi, introduce in effetti nuovi compiti e pubbliche funzioni ai gestori aeroportuali e connesse responsabilità in ragione dei servizi che essi offrono agli utenti. Tuttavia, tali competenze piuttosto che implicare il superamento dei poteri di polizia che continuano a spettare al direttore di aeroporto, implicano l'assunzione di «ineludibili obblighi» e connesse responsabilità di sicurezza, «strettamente inerenti ai poteri gestori e miranti a garantire efficacemente la sicurezza del volo». Il quadro normativo sintetizzato in precedenza, e la normativa di attuazione della direttiva sull'handling aeroportuale non conferiscono al gestore i compiti (e le conseguenti responsabilità) di polizia aeroportuale che permangono in capo al direttore.

La decisione del Tribunale di Genova in un caso di 'bird strike': la qualificazione giuridica dell'attività del gestore aeroportuale

In un significativo caso di bird strike deciso dal Tribunale di Genova il 5 ottobre 2001, si ravvisa la responsabilità del gestore aeroportuale, oltre che del ministero dei Trasporti per l'omessa adozione di regole tecniche precauzionali, per non avere posto in essere misure preventive atte ad impedire l'evento che ha causato danni ai motori, alla fusoliera di un vettore postale.

In occasione della decisione di tale inci-

dente aereo il Tribunale di Genova ha stabilito che il gestore aeroportuale, incaricato di esercitare un servizio pubblico, aveva assunto l'obbligo di farsi garante della incolumità dei passeggeri, equipaggi ed aeromobili in transito; per il Tribunale la mancata predisposizione del gestore di misure preventive -dal 1974 alla data dell'incidente avvenuta nel 1989-, anche suggerite dall'esperienza tecnica, configura una responsabilità di quest'ultimo. L'aspetto innovativo di tale decisione sta tuttavia nel fatto che la responsabilità del gestore viene qualificata come responsabilità per esercizio di attività pericolosa, con la conseguente applicazione di un onere probatorio assai rigoroso per il gestore aeroportuale, poiché per esonerarsi da responsabilità dovrà dimostrare di «avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno».

Il Tribunale ravvisa la «pericolosità» dell'attività in parola sia nella natura intrinseca dell'attività di navigazione aerea, sia nel trasferimento di competenze all'ente gestore con conseguente assunzione di obblighi di carattere organizzativo e di garanzia della funzionalità dello scalo, nonché di quelli connessi alla adozione di procedure di prevenzione dei rischi nelle strutture pubbliche. La pericolosità dell'attività svolta implica quindi una presunzione di colpa a carico del gestore ogni qualvolta si verifichi un incidente in ambito aeroportuale e ad esso si ricollegli una condotta, omissiva o attiva del gestore, dalla quale egli dovrà liberarsi con una onerosa prova contraria (ma la dottrina riconosce nell'art. 2050 c.c. un vero e proprio caso di responsabilità obiettiva).

Infatti e come la giurisprudenza della Suprema Corte ha statuito al riguardo, la presunzione di responsabilità contemplata dalla norma dell'art. 2050 c.c. per le attività pericolose può essere vinta solo con una prova particolarmente rigorosa, e ciò in ragione del fatto che la norma pone a carico dell'esercente l'attività pericolosa l'onere di dimostrare l'adozione di «tutte le misure idonee ad evitare il danno»; pertanto, osservano i giudici della Corte di Cassazione, non basta la prova negativa di non aver commesso alcuna violazione delle norme di legge o di comune prudenza, ma occorre quella positiva di aver impiegato ogni cura o misura atta ad impedire l'evento dannoso, di modo che anche il fatto del danneggiato o del terzo può produrre effetti liberatori solo se per la sua incidenza e rilevanza sia tale da escludere, in modo certo, il nesso causale tra attività pericolosa e l'e-

vento e non già quando costituisce elemento concorrente nella produzione del danno, inserendosi in una situazione di pericolo che ne abbia reso possibile l'insorgenza a causa dell'inidoneità delle misure preventive adottate (Cass., sez. III, 29-04-1991, n. 4710). L'adozione da parte di Enac di una direttiva (del 20 maggio 1999, APT 1) che impone al gestore l'adozione di precise misure preventive per i rischi di impatto di volatili, sembra suscettibile di costituire un parametro di immediata applicazione per la valutazione, nell'ottica prospettata dai giudici di Genova, della diligenza del gestore aeroportuale.

Il nuovo Regolamento di aeroporto e il progetto di riforma cd. Romani

La posizione della giurisprudenza sopra esaminata, che tende a coinvolgere in maggior misura il gestore aeroportuale in ragione dell'evoluzione dell'attuale quadro normativo che privilegia il ruolo del gestore in ambito aeroportuale, trova un preciso riscontro nel nuovo regolamento di aeroporto dove viene ribadita la responsabilità del gestore per la conformità dell'aeroporto alle norme di sicurezza. A tale fine egli deve dotarsi di sistemi idonei a garantire il controllo direzionale e strategico per la sicurezza delle operazioni di volo (art. 4.1; 4.10; 4.11) e deve altresì porre in essere tutte le misure idonee al fine di controllare che gli operatori e gli altri fornitori dei servizi che operano in ambito aeroportuale si attengano alle misure di sicurezza. È un impegno questo che può risultare maggiormente oneroso se si ha riguardo a quella posizione giurisprudenziale che presuppone una colpa del gestore, ogni qual volta si verifichi un incidente nelle aree «sotto la sua sorveglianza».

La riforma Romani nel prevedere la regolamentazione delle gestioni totale e nell'esaltare il ruolo e l'importanza del gestore aeroportuale coglie l'occasione per fare chiarezza sul punto, aderendo ad una posizione che ripone sul gestore maggiori compiti di controllo e salvaguardia della sicurezza dei voli. Il gestore viene infatti chiamato a garantire, nel testo del progetto in parola «la rispondenza degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali ai principi di sicurezza e di efficienza, compresi gli aiuti visivi alla navigazione aerea e le radio assistenze per le procedure di avvicinamento e decollo, con esclusione dei sistemi e delle tecnologie procedurali direttamente assicurati dall'Enav». ●