



INTRODUZIONE



Nascosta per anni tra le righe della legislazione speciale dedicata alla disciplina degli enti pubblici preposti all'assistenza al volo, solo recentemente la materia oggetto di questa tesi si è vista ricollocare nell'alveo – suo naturale – del Codice della Navigazione, per oltre cinquant'anni rimasto privo dell' "altra metà del cielo".

La riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione (Decreto Legislativo 9 maggio 2005, n. 96 e s.m.i.) giunge a compimento dopo oltre un trentennio di tentativi falliti e di ritocchi solo superficiali al sistema pre-vigente.

Ma ancora una volta, purtroppo, la politica italiana si attiva solo "grazie" ad inputs esterni: mi riferisco al grave incidente occorso sull'aeroporto di Linate l'8 ottobre 2001 ed all'emanazione dei regolamenti ESARR di Eurocontrol e del pacchetto dei quattro regolamenti CE costituenti il c.d. "Single European Sky".

Si badi bene, la riforma, pur avendo toccato aspetti sostanziali e non solo formali o sistematici della materia, non ha però stravolto l'impianto generale della normazione pre-esistente: il suo grande pregio – è forse troppo presto per esprimere giudizi di merito definitivi – è stato quello di colmare un'ampia lacuna nella normazione di 1° grado, completando ed integrando i vecchi articoli del

C.N. e contribuendo al cammino verso il completamento dell' "unicità della disciplina".

Risolto il problema del recepimento interno degli allegati alla Convenzione di Chicago; assegnati compiti e responsabilità ai soggetti preposti all'assistenza al volo, separando chi fa le regole e controlla, da chi le deve applicare, solo il tempo ci dirà se l'impostazione voluta congiuntamente da Eurocontrol e della Comunità europea troverà nella nostra Patria un'adeguata e fruttuosa applicazione.

Certo è, che, affinché la riforma possa giungere pienamente a compimento, penetrando fino ai soggetti "operativi" dell' Assistenza al Volo – piloti e controllori del traffico aereo – sarà necessario dare esecuzione ed attuazione alle nuove norme attraverso un solido, chiaro ed efficace sistema regolamentare e di circolari interne.

Il sistema, così completo, sarà in grado di tenere il passo dell'inarrestabile sviluppo tecnologico, mantenendo costante – se non aumentando – il livello di sicurezza delle operazioni.

Tutela, quindi, piena, non solo di utenti e consumatori, ma di tutti i beni e delle persone comunque coinvolte nelle attività della navigazione aerea.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta nel modellare il sistema delle responsabilità degli operatori di prima linea (piloti e controllori) verso un assetto che risulti, da un lato, equamente mediatore di tutti gli interessi in gioco, ma che non dimentichi, al tempo, che – è bene sottolinearlo ancora una volta – il fine ultimo era, è, e sempre sarà la sicurezza e l'incolumità della vita umana.

Grazie alla riforma, la materia si presta, oggi, ad un'agevole esegesi delle sue fonti.

Nell'ambito della sistematica generale, la presente tesi non poteva non mettere a fuoco ed approfondire tematiche fondamentali dell'attuale assistenza al volo, come il sistema comunitario del Single European Sky ed i regolamenti ESARR di Eurocontrol; né si poteva ignorare l'annoso problema del recepimento degli allegati dell'ICAO ed il delicato problema delle responsabilità dei controllori del traffico aereo, approfondimenti, a cui gli ultimi due capitoli della tesi vogliono dare un contributo riflessivo.

PARTE 1^a - ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

CAPITOLO I

ORIGINI E CONTENUTO DELL' "ASSISTENZA AL VOLO" :
DA MERA ATTIVITA' TECNICA NON REGOLAMENTATA,
A FENOMENO GIURIDICO OGGETTO DI CONVENZIONI
INTERNAZIONALI1. Cenni storici (1)

Fra le innumerevoli attività del genere umano, il Diritto, come una gru meccanica, *tende il suo braccio, afferra, e fa proprio* tutto ciò che ritiene necessario per garantire alla società ed al singolo individuo quei beni giuridici indispensabili per la vita stessa.

Ogni *scelta* del Diritto è un atto politico – e per ciò libero – , ma la politica non può prescindere dagli elementi tecnici e dalle conoscenze scientifiche coeve ad una determinata società e ad una particolare epoca storica.

Il volo dei fratelli Wright del 17 dicembre 1903 (2) fu la realizzazione di un sogno antico quanto l'uomo: per la prima volta nella storia, un essere umano riusciva a sollevarsi dal suolo, pur se per pochi istanti, con una macchina più pesante dell'aria e propulsa da un motore. Ma arte era ed arte rimaneva: l'uomo, da solo, contro la natura. L'assistenza al volo era ancora ben lontana.

¹ Per ulteriori approfondimenti: G. ALEGI,, *Il primo secolo del volo a motore*, in A. ANTONINI e B. FRANCHI, *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, n. 68 della Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche e della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia, 2005; R. NICCOLI, *La storia del volo*, 2002; R.G. GRANT, *Il volo. Cento anni di Aviazione*, 2003; www.anacna.it e www.anpcat.it

² M.W. McFARLAND, *The papers of Wilbur and Orville Wright*, 2001.

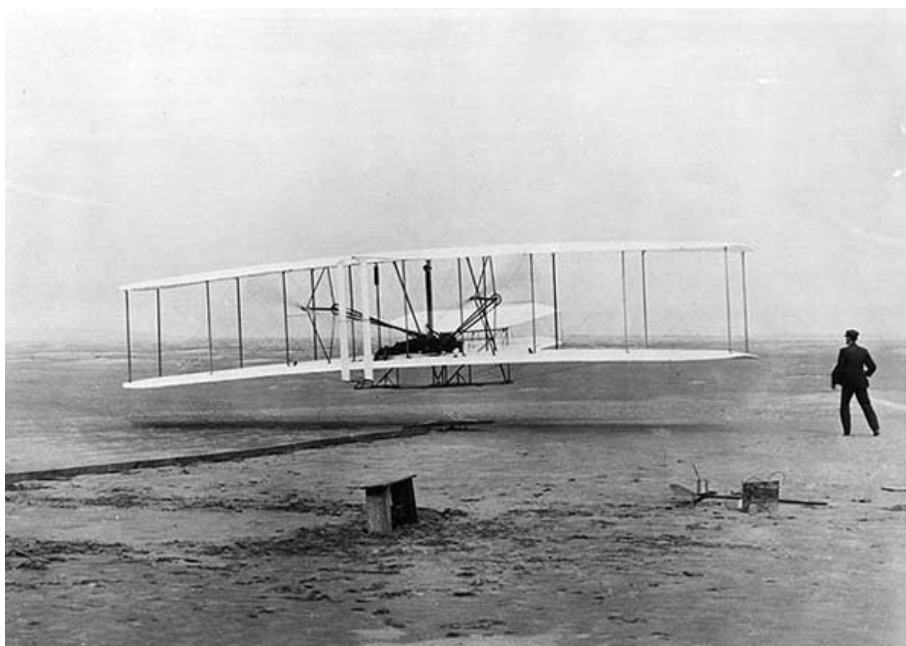


Figura 1: Il "Flyer 1" del 1903

(Fonte: www.hangar57.com)

Col passare degli anni, e grazie al progresso tecnologico, si intuì che l'uomo poteva sfruttare il volo anche per fini economici e non solo per coltivare un'arte o praticare uno sport. Nacquero, così, i primi campi di volo debitamente attrezzati per le operazioni di decollo, atterraggio, rullaggio e ricovero degli aeromobili. Ma soprattutto nacquero i primi sistemi di "ausilio" al volo fino ad allora caratterizzato dell'esclusivo binomio "pilota-aereo".

Le operazioni degli aeromobili in ambito aeroportuale venivano assistite mediante l'uso di segnalazioni con bandiere, razzi, fanali, megafoni e cartelloni ⁽³⁾; durante il volo in rotta, invece, la navigazione rimaneva ancora un'esclusiva responsabilità del pilota. Più tardi, e soprattutto con lo sviluppo, negli anni venti, dell'aviazione commerciale, i primi sistemi radiotelegrafici, e poi radiotelefonici, supplirono a tale lacuna ⁽⁴⁾.

Come era logico aspettarsi, i primi utilizzatori *professionisti* del nuovo mezzo di trasporto furono i militari: nel 1910 fu aperta la prima scuola di pilotaggio

³ Si veda: A. AMBROSINI, Degli impianti a terra necessari alla navigazione aerea, in Rivista Aeronautica, 1931.

⁴ G. MUSTO, Il nuovissimo diretto delle comunicazioni e dei traffici (comunicazioni radioelettriche ed aeree), 1927.

italiana; vennero creati una *flottiglia aerea* ed un servizio aeronautico militare (5); nel 1914, allo scoppio della I^a guerra mondiale, un Regio Decreto del 3 di settembre vietò la navigazione aerea su qualsiasi punto del territorio dello Stato, delle colonie e del mare territoriale (6).

Proprio in quegli anni la dottrina giuridica cominciava ad occuparsi del nuovo fenomeno emergente (7); nel 1910 si tenne a Verona il primo congresso sul diritto della navigazione aerea (8).

L'assistenza al volo riceve, però, la prima vera e propria codificazione ad opera della "Convenzione di Parigi del 1919, per la regolamentazione della navigazione aerea" (9): secondo il volere degli Stati membri, sorsero, pur se ancora a livello embrionale, il *servizio di meteorologia aeroportuale*, il *servizio delle informazioni aeronautiche*, il *servizio di cartografia aeronautica*, il servizio con le relative stazioni radiotelegrafiche ed il *servizio dei fanali e delle segnalazioni aeroportuali*.

Si badi bene, si trattava, come si è già detto, di un'assistenza al volo ancora in fase embrionale, limitata alla sola fornitura di informazioni ai piloti ed alla codificazione di regole di comportamento che essi dovevano seguire durante il volo: il cuore della moderna assistenza al volo – controllo e separazione da parte di un ente a terra – non venne neanche sfiorato dalla Convenzione. Ma d'altronde, vista la scarsità del traffico, non vi era un reale bisogno di fornire un così complesso sistema di controllo; né i mezzi tecnologici di allora avrebbero permesso di realizzare tale servizio.

L'immediato dopoguerra è teatro di un enorme sviluppo del trasporto aereo (10):

⁵ A. FRASCHETTI, *La prima organizzazione dell'aeronautica militare in Italia dal 1884 al 1925*, Stato Maggiore Aeronautica-Ufficio Storico, 1986.

⁶ R.D. 3 settembre 1914, n. 1008, convertito in legge 16 aprile 1916, n. 429 (GU 21 aprile 1916, n. 94).

⁷ Ricordiamo: l'opera di CASTAGNERIS, *La navigazione aerea e la guerra*, in *Nuova Antologia*, 1906; G. TRIPANI, *La navigazione aerea e il diritto*, 1909; E. CASTELLANI, *Il diritto Aereo*, Torino 1911; M. CORRADI, *Il diritto aereo*, Parma 1911; M. GIACONE, *Diritto sullo spazio aereo e l'aviazione*, Palermo 1914; A. AMBROSINI, *Diritto aereo*, Palermo 1920; F. COCI PARISI, *Diritto dell'aria*, 1920; V. SEMMOLA, *La navigazione aerea nel diritto*, Napoli 1920.

⁸ L. GORDINI, *Il congresso giuridico internazionale per il regolamento della navigazione aerea* (Verona, 31 maggio – 2 giugno 1910), in *Rivista di diritto internazionale*, 1910.

⁹ Per approfondimenti sulla Convenzione di Parigi si rimanda al capitolo V.3.

¹⁰ G. SACERDOTE, *La navigazione aerea, impresa pubblica o privata*, Torino 1913; A. GIANNINI, *Sul regime giuridico delle grandi linee aeronautiche internazionali*, in *Diritto aeronautico*, 1925 (Saggi di Diritto aeronautico, 1932); AA.VV., *Oggi si vola*, Supplemento a Pegaso, gennaio 1997.

negli Stati Uniti le enormi distanze favoriscono l'espansione dei voli postali, prima, ed il trasporto passeggeri, dopo (1922 – 1930); il 13 dicembre 1917 nasce in Germania la D.E.L.A. (*Deutsche Luftschiffahrt-Aktiengesellschaft*), prima compagnia aerea al mondo ⁽¹¹⁾.

In Italia, invece, nel dopoguerra il settore dell'aviazione civile è colpito da una grave recessione. Solo nel 1924, la Società Anonima Espresso Italiana fu autorizzata ad effettuare trasporti di linea regolari; nel 1925 nacquero la SANA (Società Anonima di Navigazione Aerea) e la Società Anonima Transadriatica; il 1 aprile 1926 la Società Italiana Servizi Aerei (S.I.S.A.) effettua il primo volo commerciale italiano da Trieste a Torino ⁽¹²⁾.

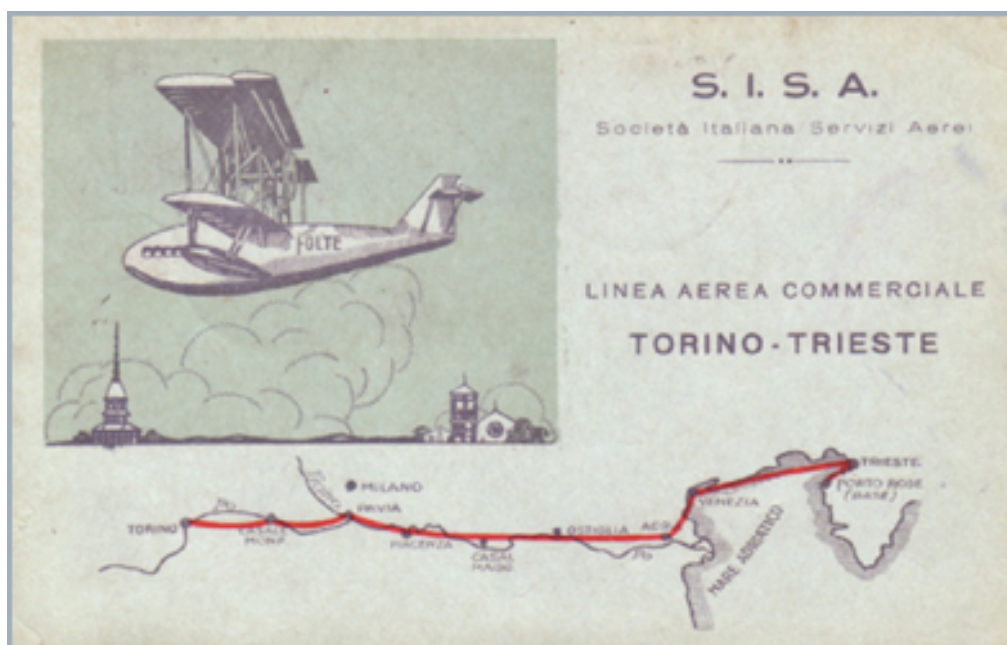


Figura 2: Società Italiana Servizi Aerei
(Fonte: www.aquaairlines.com/img/foto5.jpg)

L'aumento del traffico rese necessaria una partecipazione più attiva dello Stato nella gestione dei movimenti aeroportuali e nell'assistenza dei voli in rotta. In Italia, l'art. 178 del Regolamento della Navigazione Aerea, approvato con R.D.

¹¹ <http://it.wikipedia.org/> .

¹² <http://www.aquaairlines.com/idrovolanti.htm> e C. D'AGOSTINO, *Dal molo audace al Valentino - Storia della SISA e del volo in Friuli-Venezia Giulia*.

11 gennaio 1925, n. 356, dispose che *le stazioni radio (di terra e di bordo) ... dovevano trasmettere e ricevere unicamente i messaggi necessari per assicurare la regolarità del servizio aereo e la sicurezza degli aeromobili.*

Nel 1930 nacque la prima torre di controllo presso l'aeroporto di Cleveland (USA), e nei successivi anni, i primi centri statunitensi di assistenza in rotta ⁽¹³⁾.



Figura 3: Torre di controllo di Cleveland nel 1930

(Fonte: <http://www.faa.gov/about/media/Twr30s.jpg>)

Mediante un emendamento al Regolamento della Navigazione Aerea del 1925 ⁽¹⁴⁾ si stabilì che in ogni aeroporto aperto al servizio pubblico, laddove fosse esistito un "*agente che regoli la circolazione*", questi avrebbe dovuto impiegare le segnalazioni previste dal Regolamento stesso: nacque così il c.d. "*servizio delle segnalazioni aeronautiche*".

Dal 1936 al 1942, nell'ambito della Regia Aeronautica Italiana, le *telecomunicazioni* e la nascente *assistenza al volo* erano gestite dall' "Ufficio centrale delle telecomunicazioni e dell'assistenza al volo" e dalle relative

¹³ http://www.anpcat.org/files/storia_TA1.htm .

¹⁴ R.D. 15 aprile 1938 n. 1350.

Direzioni territoriali. Il 29 agosto 1942 fu creato "L'Ispettorato delle Telecomunicazioni e dell'Assistenza al Volo" (ITAV) che subentrò nelle funzioni del precedente Ufficio Centrale ⁽¹⁵⁾.



Figura 4: *Stemma dell' ITAV*

(Fonte: <http://www.aeronautica.difesa.it/bsa/itav.asp>)

Il grande passo in avanti e la nascita della moderna assistenza al volo si ebbe a seguito della Conferenza di Chicago del 1944, la quale adottò il testo della "Convenzione Internazionale dell'Aviazione Civile" ⁽¹⁶⁾ e 15 allegati tecnici (detti anche Annessi) ⁽¹⁷⁾, sulla falsariga della Convenzione di Parigi del 1919, Convenzione sostituita *in toto* da quella di Chicago .

Con la Convenzione di Chicago, l'aviazione civile si stacca definitivamente da quella militare ed acquista una sua autonomia tecnica e giuridica.

L'impegno primario della Convenzione di Chicago fu quello di promuovere lo sviluppo dell'aviazione civile internazionale e di garantire a tutti i voli sicurezza, regolarità ed efficienza.

In materia di assistenza al volo, l'art. 28 della Convenzione impegna gli Stati contraenti a stabilire servizi ed installazioni in conformità ai modelli, alle prescrizioni tecniche ed alle procedure pubblicate dall'organismo internazionale all'uopo creato dalla stessa Convenzione: l'Organizzazione Internazionale per

¹⁵ <http://www.aeronautica.difesa.it/bsa/itav.asp> .

¹⁶ Convention on International Civil Aviation (DOC 7300/9 – 9° edizione 2006), firmata a Chicago il 7 dicembre 1944. La convenzione verrà analizzata in dettaglio nel successivo cap. II.1.

¹⁷ Sulla valenza interna degli allegati alla convenzione di Chicago si veda il cap. IX.