

## INTRODUZIONE

L'elaborato che segue si propone di affrontare la tematica della sicurezza aerea, oggi particolarmente discussa nel mondo aeroportuale.

L'accezione del fenomeno non è facile da inquadrare: ho trovato opportuno, quindi, operare la distinzione tra *Aviation Safety* ed *Aviation Security*, nell'ambito di una prima analisi generale, nella quale sono trattati anche gli atti umani volontari volti a mettere in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile.

Le nuove forme in cui si manifesta il terrorismo hanno determinato un'evoluzione a livello legislativo ed un'attenzione sempre crescente da parte dell'opinione pubblica.

La trattazione si evolve, dunque, nell'esame dei vari attori che sono coinvolti nella struttura della sicurezza aerea, specificandone le funzioni e le responsabilità.

Segue un'analisi storica e giuridica del diritto aeronautico, per inquadrare e comprendere l'evoluzione delle norme in questo contesto, anche in relazione agli atti terroristici ed alle loro modalità di svolgimento, che sono, via via, mutate nel tempo ed hanno messo a repentaglio la vita di un numero sempre maggiore di persone.

La terza ed ultima parte dell'elaborato è dedicata all'analisi approfondita degli organi e degli organismi coinvolti nel garantire la sicurezza aerea, soprattutto attraverso atti ed emanazioni il più organiche possibile, al fine di fornire omogeneità alle misure adottate nei vari Paesi, favorendone un'efficacia maggiore e condivisa, nonostante le difficoltà pratiche che sono all'ordine del giorno e si verificano, soprattutto, nei controlli sulle persone, sui bagagli e sulle merci.

# CAPITOLO PRIMO

## *Quadro generale sulla sicurezza aerea*

SOMMARIO – 1.1 La sicurezza aerea – 1.2 Aviation safety e aviation security – 1.3 La pirateria aerea e l'evoluzione del terrorismo – 1.4 Le nuove forme di manifestazioni terroristiche

### **1.1 LA SICUREZZA AEREA**

Il diritto della navigazione è il «complesso» di norme e leggi nazionali e internazionali che disciplinano l'attività del navigare, le organizzazioni e le situazioni connesse. Si precisa che l'attività del navigare è di tipo civile e non militare perché la navigazione militare (marittima e aerea) non rientra nell'ordinamento giuridico della navigazione.

Il diritto della navigazione ha specifiche caratteristiche come l'unitarietà, la specialità e l'autonomia.

La prima indica una visione indivisibile di un fenomeno economico e sociale nella sua esplicazione per mare, acque interne e per aria. Il fatto che il diritto della navigazione sia unitario individua l'esistenza di principi comuni alla navigazione aerea e marittima che consentono l'applicazione ad entrambe.

La seconda caratteristica è la specialità in riferimento, soprattutto, al concetto di trasporto, che ha un significato principalmente commerciale, finalizzata a garantire comunque la sicurezza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., "Manuale di diritto della navigazione", ED. XII, Milano, 2016, pag. 5 e segg.

Questa proprietà ha portato il legislatore ad elaborare una disciplina propria di questa materia che mette in evidenza l'autonomia del diritto della navigazione separato dal diritto civile.

La specialità<sup>2</sup> della materia porta alle norme che regolano il fenomeno del trasporto aereo definito diritto aeronautico, che include gli aspetti pubblici e privati.

Gli aspetti pubblici riguardano gli enti della navigazione aerea, mentre quelli privati definiscono i contratti di utilizzazione dell'aeromobile.

Nel diritto aeronautico sono presenti norme che riguardano il comandante e le sue funzioni di rappresentanza e di pubblico ufficiale.

Questo diritto nasce nel periodo successivo alla prima guerra mondiale, precisamente con la Convenzione di Parigi del 1919 e, in Italia, con Regio Decreto del 1923.

Il concetto di navigazione aerea porta a considerare, oltre all'ambiente, anche l'infrastruttura che insiste su un'area specifica destinata alle operazioni di decollo e atterraggio, sosta e ricovero degli aeromobili, cioè l'aeroporto.

Questo comporta l'esigenza di garantire un elevato livello di sicurezza.

Il tema della sicurezza è considerato prioritario dagli Stati e dalle organizzazioni pubbliche che investono risorse per dare una regolamentazione a questo campo: in particolare le norme emanate vogliono operare la prevenzione e la repressione di condotte anti-giuridiche. Si mira ad avere anche una sicurezza operativa che riguarda gli aspetti tecnici dell'aeromobile e a garantire che le strutture aeroportuali siano adeguate.

In questa analisi non bisogna escludere l'uomo che pone in essere comportamenti dolosi e colposi, ma allo stesso tempo l'attenzione alla persona è al centro, per tutelarla da gravi pericoli. Occorre aggiungere che l'errore umano è spesso considerato la causa principale degli incidenti aerei.

---

<sup>2</sup> XERRI A., MAGNOSI S., *"La disciplina uniforme per la repressione degli atti illeciti contro la navigazione aerea"*, in *"Il nuovo diritto aeronautico, in ricordo di Gabriele Silingardi"*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, pag. 1061 e segg.

L'uomo, unito all'aeromobile, allo spazio aereo e all'aeroporto, permette di definire la sicurezza come un corpo di norme (convenzioni, regolamenti e leggi) che ha lo scopo di salvaguardare l'incolumità pubblica sia dei passeggeri, ma anche del comandante e dell'equipaggio.

Le fonti normative del diritto della navigazione aerea che ha lo scopo di tutelare l'incolumità pubblica, specificano come possa parlarsi di un <<diritto alla sicurezza>>, definito al modo di un diritto costituzionalmente protetto.

Infatti sembra possibile collocare il diritto alla sicurezza nella più ampia tutela della salute umana, ossia nel diritto di ogni individuo all'integrità psico-fisica, la quale deve essere difesa da qualunque aggressione o minaccia che proviene dall'ambiente esterno<sup>3</sup>. Pertanto, il bene giuridico della sicurezza riceve un'adeguata tutela attraverso l'art. 32<sup>4</sup> della Costituzione, posta a difesa della salute dell'individuo.

## ***1.2 AVIATION SAFETY E AVIATION SECURITY***

La sicurezza è un tema esteso che ha portato all'emanazione di numerose norme da parte del legislatore.

La sicurezza va suddivisa in: *Safety*, oppure sicurezza operativa collegata al veicolo, e *Security* intesa come la necessità di salvaguardare i rischi derivanti da interferenze illecite<sup>5</sup>. Questi termini indicano due specifici tipi di sicurezza, che devono essere distinti in <<*aviation Safety*>> e in <<*aviation Security*>>, termini che non sono conosciuti nel nostro ordinamento

---

<sup>3</sup> PELLEGRINO F., "Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria e interna", Milano, Giuffrè 2007, pag.82 e segg.

<sup>4</sup> Art. 32 Cost. "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

<sup>5</sup> ZUNARELLI S., COMENALE PINTO M., "Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti", Padova, CEDAM 2016, pag. 64 e segg.

interno e corrispondono alla separazione esistente, nella lingua francese, tra le locuzioni «*sécurité*» e «*sureté*»<sup>6</sup>.

Sotto il profilo funzionale, entrambe le voci significano prevenzione e protezione dell'incolumità delle persone e dei beni dal pericolo, mentre in ambito aeronautico la differenza si trova nella causa che minaccia tale integrità. L'*aviation Security* è l'attività di salvaguardia e protezione della collettività da «atti illeciti» compiuti contro l'aviazione civile, e l'*aviation Safety* è l'insieme delle misure di prevenzione di incidenti tecnici o eventi di pericolo dovuti a circostanze indipendenti da precise volontà (*accident prevention*).

In termini di diritto la *Security* si riferisce ad atti umani volontari, illecitamente diretti a compromettere o porre in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile; viceversa, la *Safety* si connette a fatti o accadimenti involontari, cui la legge collega determinati effetti.

Dopo questa differenziazione, la navigazione aerea si può definire come un'attività di per sé lecita, nella quale è compreso il concetto di rischio che può dipendere da atti contrari alla legge oppure da comportamenti leciti.

Questa distinzione trova conforto nella normativa internazionale, dove fondamentale per il concetto di *Safety* è l'Annesso 13 della Convenzione di Chicago del 1944 che disciplina la materia di inchieste sugli incidenti aerei, utile ad accertarne le cause, così da prevenirli in futuro.

Per ciò che attiene alla *Security*, invece, è importante l'Annesso 17 della stessa Convenzione, che mira a prevenire gli atti illeciti intenzionalmente diretti ad offendere i mezzi aerei e le persone imbarcate.

Una specificazione del concetto di atti di interferenza illecita (*acts of unlawful interference*) è stata fornita dall'ICAO nelle risoluzioni adottate nel corso della XXXIII sessione<sup>7</sup> in cui si annoverano: gli atti di terrorismo, il

---

<sup>6</sup> PELLEGRINO F., "Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria e interna", Milano, 2007, pag.70 e segg.

<sup>7</sup> Conferenza tenuta a Montreal dal 25 settembre al 5 ottobre 2001.

dirottamento, la cattura di ostaggi, il sequestro illecito di aeromobile, gli atti diretti alla distruzione dell'aeromobile, il sabotaggio, la pirateria e gli atti diretti all'utilizzazione degli aerei come strumenti di distruzione collettiva. I reati citati costituiscono, tra l'altro, una grave violazione del diritto internazionale.

Nelle stesse risoluzioni non è fornita una definizione espressa di sicurezza.

Nel circoscrivere il campo di applicazione di tali risoluzioni si fa esplicito riferimento alla prevenzione di incidenti, esclusi quelli provocati da altre persone.

### ***1.3 LA PIRATERIA E L'EVOLUZIONE DEL TERRORISMO***

La pirateria aerea è il complesso fatto criminoso che consiste nel violento impossessamento di un aeromobile, nell'imposizione con minaccia armata di deviarne la rotta, nell'assunzione dei passeggeri e dell'equipaggio come ostaggi, al fine di forzare le autorità di uno Stato per ottenere vantaggi illeciti.

Queste azioni hanno alla base rivendicazioni politiche, comportamenti contrari all'ordinamento giuridico statale quali, tipicamente, la liberazione pura e semplice di individui sottoposti a detenzione e, in certi casi, l'esborso di somme a titolo di riscatto degli ostaggi o, persino, di pagamento agli autori materiali dell'operazione<sup>8</sup>.

La pirateria aerea ha rilevanza internazionale riguardo all'ordinamento giuridico dello Stato d'immatricolazione dell'aeromobile, rispetto all'ordinamento dello Stato sul cui territorio, o nel cui spazio aereo, il fatto è

---

<sup>8</sup> MARESCA F., in *"Enciclopedia Italiana"*, Unione Tipografico-Editrice Torinese IV, Appendice (1979)

stato compiuto, nei confronti degli Stati i cui cittadini sono vittime del comportamento delittuoso, nei riguardi, infine, dello Stato nel cui territorio l'aereo illecitamente catturato cerca e trova rifugio.

La pirateria ha un significato politico in quanto s'inserisce in un contesto di rivendicazioni sovversive e di azioni rivoluzionarie; esige, da parte degli Stati, decisioni costituenti altrettante abdicazioni ai loro poteri sovrani, violazioni delle loro leggi e tende a proclamare innanzi all'opinione pubblica l'esistenza di una forza operante e di un asserito ideale politico, che si pretende non restino ignorati.

Nel corso dell'ultimo decennio questi fatti criminosi sono aumentati in modo drammatico: alcune guerre che interessano Paesi come Africa, Asia e Medio Oriente, hanno moltiplicato i dirottamenti di aeromobili per passeggeri ed hanno provocato sanguinosi incidenti negli aeroporti internazionali.

Gli Stati sono consapevoli di essere esposti ad un pericolo costante, consapevolezza che ha portato all'elaborazione di convenzioni internazionali per fronteggiare tale pericolo.

Fondamentale è la Convenzione di Tokyo del 14 settembre 1963 «concernente le infrazioni e altri atti commessi a bordo degli aeromobili». La stessa Convenzione tutela gli specifici interessi dell'aviazione civile e concentra la sua portata normativa nell'obbligo della restituzione dell'aeromobile, nelle agevolazioni in favore dei passeggeri e dell'equipaggio, ai fini della prosecuzione del viaggio interrotto dall'atto criminoso.

La Convenzione elaborata all'Aja il 16 dicembre 1970 è rivolta alla repressione della cattura illecita di aeromobili. Essa stabilisce una normativa intesa a regolare la cooperazione internazionale per punire il complesso crimine dell'impossessamento di aeromobili, del dirottamento di essi e dei ricatti che possono essere conseguentemente fatti agli Stati.

Anche la Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 completa la