

Ar2



*Vai al contenuto multimediale*

Marta Lazzaroni

*L'aviation safety*  
**nel diritto internazionale ed europeo**





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXX

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)

[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2878-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2020

*A Stefano, Giacomo e Filippo  
A tutta la mia famiglia*



# Indice

## 9 Capitolo I

### *L'aviazione civile internazionale*

1.1. L'importanza dell'uso della corretta terminologia, 9 – 1.2. *Security*: le Convenzioni internazionali. . . , 11 – 1.3. Segue: . . . e l'intervento dell'ICAO, 14 – 1.4. La *security* in ambito europeo, 18 – 1.5. Il concetto di *safety*, 21 – 1.6. Lo sviluppo della normativa *safety* nell'aviazione civile: la Convention on International Civil Aviation, 24 – 1.7. L'International Civil Aviation Organization, 30 – 1.8. Gli annessi alla Convenzione, 37.

## 53 Capitolo II

### *Unione europea e trasporto aereo*

2.1. Le relazioni esterne dell'Unione Europea, 53 – 2.2. La regolazione del mercato europeo nel settore del trasporto aereo, 71 – 2.3. Le relazioni esterne nel settore del trasporto aereo, 78 – 2.4. Brexit: brevi cenni, 86.

## 97 Capitolo III

### *L'aviation safety europea*

3.1. I primi passi verso l'uniformazione normativa nel settore della *safety aviation*, 97 – 3.2. Il diritto amministrativo europeo, 102 – 3.3. Le Agenzie dell'Unione europea, 106 – 3.4. L'EASA European Aviation Safety Agency, 113 – 3.5. La struttura interna dell'EASA, 122 – 3.6. I compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea, 126 – 3.7. Il potere quasi-regolamentare dell'EASA, 131 – 3.8. Cenni sulla normativa prodotta, 135 – 3.9. Le relazioni internazionali ICAO–UE e ICAO–EASA, 138 – 3.10. Considerazioni finali, 141.

## 151 Bibliografia



## L'aviazione civile internazionale

SOMMARIO: 1.1. L'importanza dell'uso della corretta terminologia, 9 – 1.2. *Security*: le Convenzioni internazionali. . . , 11 – 1.3. Segue: . . . e l'intervento dell'ICAO, 14 – 1.4. La *security* in ambito europeo, 18 – 1.5. Il concetto di *safety*, 21 – 1.6. Lo sviluppo della normativa *safety* nell'aviazione civile: la Convention on International Civil Aviation, 24 – 1.7. L'International Civil Aviation Organization, 30 – 1.8. Gli annessi alla Convenzione, 37.

### 1.1. L'importanza dell'uso della corretta terminologia

La lingua è il mezzo principale per la comunicazione umana e ricopre un ruolo centrale nello sviluppo sia dell'uomo singolarmente inteso sia dell'uomo inteso come facente parte della società. La linguistica distingue tra lingue utilizzate per scopi generali e lingue utilizzate dalle comunità di esperti per scopi speciali e che è strumento principale per illustrare e coordinare contenuti specializzati, favorendo la comunicazione.

La scelta, la padronanza e l'utilizzo di un ampio patrimonio lessicale e di un corretto linguaggio settoriale<sup>1</sup> permette di acquisire familiarità con la materia, favorendo una corretta ed efficace comunicazione, certamente fondamentale in un ambito prettamente tecnico come quello dell'aviazione, complessa attività della quale non si può analizzare l'evoluzione normativa senza prima dedicare attenzione alla nozione di “sicurezza aerea” e, nello specifico, ai possibili significati attribuibili alla parola “sicurezza” — elemento dinamico che si ingloba in tutte le componenti dell'aeronautica — nella sua traduzione inglese<sup>2</sup>. Ad essa infatti corrispon-

1. Si veda Balboni P.E., *Le microlingue scientifiche-professionali*, 2000; Beccaria G.L., *I linguaggi settoriali in Italia*, Bompiani, 1973; Long M.H., Richards J.C., *Learning Vocabulary in Another Language*, Cambridge, 2013, pp. 196–203.

2. Si veda Crystal D., *English as a global language*, Cambridge, 2003; Estival D., Farris C., Molesworth B., *Aviation English*, New York, 2016; Kennedy J., Emery H., Roberts A., *Aviation English: For ICAO Compliance*, London, 2008; UK Essays, *Communication an Important Tool English Language Essay*, 2015, disponibile online <https://www.ukessays.com/essays/english-language/communication-an-important-tool-english-language-essay.php>. Sulla necessità di standardizzare la lingua inglese per favorire la comunicazione, si veda Abeyratne R., *Language Proficiency in*

dono due concetti differenti, ognuno dei quali possiede un significato preciso, diverso tra loro:

- *security*: il termine si riferisce all'insieme della normativa prodotta al fine di salvaguardare l'industria aeronautica dagli atti di interferenza illeciti prevenendo e reprimendo condotte antigiuridiche intenzionali che possano verificarsi o a bordo dell'aereo o nell'ambito della dimensione aeroportuale;
- *safety*: il termine si riferisce all'insieme della normativa prodotta allo scopo di prevenire o, quanto meno, ridurre eventi tecnici che si verificano in modo non intenzionale e che possono provocare danni; si parla così di sicurezza operativa che si ottiene mediante l'applicazione di tutti i principi tecnici e normativi esistenti a livello internazionale, europeo e nazionale atti a ottimizzare l'interazione dei fattori fondamentali macchina-uomo-ambiente e la conseguente riuscita del volo senza problemi nè pericolo di incidenti in ogni sua fase. La *safety* dunque può essere definita come quella condizione nella quale i rischi associati all'attività aeronautica relativi o in diretto rapporto con le operazioni aeree sono ridotti ad un livello accettabile<sup>3</sup>. Ne deriva che la navigazione aerea è quell'attività che di per sé è lecita ma nella quale è insito il concetto di rischio che deve mantenersi entro i limiti dell'accettabilità attraverso l'integrazione e la produzione della normativa internazionale, europea e nazionale: i due concetti pur distinti — l'uno relativo alla pericolosità estrinseca derivante dall'ambiente esterno, l'altro relativo alla pericolosità intrinseca — vanno dunque interpretati in stretta correlazione tra loro al fine di favorire una visione e gestione globale dell'aviazione favorendo una visione unitaria del problema della sicurezza latamente inteso<sup>4</sup>.

Si precisa che la normativa sulla sicurezza dei voli, globalmente intesa sia sotto l'aspetto della *security* sia sotto l'aspetto della *safety*, ha come obiettivo prevalente la tutela del più generale concetto della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della collettività. La lettura complessiva delle dispo-

*Aeronautical Communications: Some Recent Developments*, in « Air & Space Law », 2008, vol. 33, n. 4/5, pp. 356-367.

3. Si veda Icao Working Paper An-Wp/7699, Determination of a Definition of Aviation Safety, 11 dicembre 2001: « The state of freedom from unacceptable risk of injury to persons or damage to aircraft and property ».

4. Si veda Comenale Pinto M., *I profili di security e le interrelazioni con la safety*, in Camarda G., Cottone M., Migliarotti M. (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Milano, 2005, pp. 53 e ss.; Xerri Salamone A., *La sicurezza come valore nel diritto della navigazione e dei trasporti e nella formazione di un diritto comune europeo*, in Tranquilli Leali R., Rosafio E. (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, pp. 155-173.

sizioni normative che a tali concetti fanno riferimento<sup>5</sup> fa emergere una precisa dimensione della sicurezza quale bene internazionalmente, comunitariamente e costituzionalmente tutelato e da garantire. La legislazione aeronautica è dunque il risultato di un'attività di temperato equilibrio tra la necessità di eliminare, o quanto meno ridurre, i rischi legati all'attività del volo e l'esigenza di garantire la libertà delle persone<sup>6</sup>.

## 1.2. *Security*: le Convenzioni internazionali. . .

L'aviazione civile non solo deve interfacciarsi con i rischi e le possibili carenze connaturate al suo stesso sistema, ma deve anche confrontarsi con i pericoli e le minacce che provengono dal mondo esterno quali gli atti di interferenza illecita, che non sono limitati al fenomeno del terrorismo<sup>7</sup>, ma che sono molteplici così come molteplici sono non solo le tipologie di soggetti che possono dare luogo ad azioni criminali ma anche le componenti del sistema interessate.

La vulnerabilità del trasporto aereo rispetto alle interferenze illecite perpetrate dall'uomo ha avuto come conseguenza la produzione di numerose Convenzioni internazionali in materia di *security*, le quali hanno ottenuto una pressochè universale accettazione da parte degli Stati, al preciso scopo di preservare la collettività attraverso la predisposizione di idonee e adeguate misure di prevenzione e repressione. Tali Convenzioni, le quali formano una sorta di piattaforma del diritto internazionale relativo alla *security* dell'aviazione, possono essere così riassunte:

- la *Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board Aircraft*<sup>8</sup>: tale Convenzione, comunemente chiamata *Tokyo Convention*, aperta alla firma presso la citata capitale nipponica il 14 settembre 1963, è il primo trattato internazionale adottato a tutela della *security*, il quale non si applica esclusivamente alle infrazioni delle leggi penali ma anche a quegli atti che, pur non costituendo infrazioni

5. Art. 3 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: « Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona ». Art. 5 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: « Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza ». Art. 6 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: « Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza ».

6. Per un inquadramento generale relativo al concetto di sicurezza e al suo possibile elevamento a diritto costituzionalmente garantito, si veda Giupponi T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010.

7. Si veda Fox S.J., *Flying challenges for the future: Aviation preparedness in the face of cyber-terrorism*, in *Journal of Transportation Security*, 2016, vol. 9, n. 3, pp. 191-218.

8. "Convenzione relativa alle infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo degli aeromobili", entrata in vigore il 4 dicembre 1969.

penali, possono compromettere o compromettono la sicurezza degli aeromobili, delle persone o dei beni a bordo oppure possono pregiudicare o pregiudicano il buon ordine e la disciplina di bordo, stabilendo che la giurisdizione su quanto avviene all'interno dell'aeromobile debba essere affidata allo Stato di immatricolazione, non escludendo tuttavia altra possibile giurisdizione esercitata in accordo con la legge nazionale di uno Stato contraente diverso rispetto a quello di registrazione in precisi casi determinati dall'articolo 4 del testo<sup>9</sup>;

- la *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*<sup>10</sup>: tale Convenzione, adottata il 16 dicembre 1970 (L'Aja) con il preciso scopo di spingersi oltre quanto definito con la precedente Convenzione, si occupa di un solo preciso reato ossia dell'appropriazione (*hijacking*) dell'aeromobile, considerato dalla totalità degli Stati un crimine che mette in serio pericolo il volo e i suoi passeggeri e che deve essere ovunque duramente perseguito, come testimoniato dal dettato dell'art. 1 e 2; tale Convenzione si applica però solo nel caso in cui l'evento che si verifica sia caratterizzato da internazionalità, escludendo dunque la sua applicazione agli eventi domestici, i quali rimangono governati dalla legge nazionale;
- la *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*<sup>11</sup>: tale strumento normativo, adottato a Montreal il 23 settembre 1971, concerne la repressione degli atti illeciti verificatisi latu sensu contro la sicurezza dell'aviazione civile venendo in esso affermata l'illegittimità non solo degli atti che a bordo dell'aeromobile possono mettere a repentaglio la sicurezza ma anche di tutte quelle azioni di sabotaggio in grado di danneggiare il mezzo: il reato si verifica dunque se « it is likely to endanger the safety of that flight and aircraft »;
- il *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation – Supplementary to the Convention*

9. Art. 4: « A Contracting State which is not the State of registration may not interfere with an aircraft in flight in order to exercise its criminal jurisdiction over an offence committed on board except in the following cases: a) the offence has effect on the territory of such State; b) the offence has been committed by or against a national permanent resident of such State; c) the offence is against the security of such State; d) the offence consists of a breach of any rules or regulations relating to the flight or manoeuvre of aircraft in force in such State; e) the exercise of jurisdiction is necessary to ensure the observance of any obligation of such State under a multilateral international agreement ».

10. "Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili", entrata in vigore il 14 ottobre 1971.

11. "Convenzione per la repressione di atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile", entrata in vigore il 26 gennaio 1973.

for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation<sup>12</sup>: tale Protocollo, adottato a Montreal il 24 febbraio 1988, estende l'applicazione della precedente Convenzione a due ulteriori reati: l'atto di violenza perpetrato ai danni di una persona presente in aeroporto e l'atto di distruzione o danneggiamento alle strutture dell'aeroporto e degli aeromobili non in servizio.

In tema di sicurezza aerea non si può non riconoscere quanto il mondo dell'aviazione sia cambiato in seguito all'avvento su scala internazionale del terrorismo, fenomeno che ha reso gli aeromobili obiettivi primari di azioni clamorose, come ampiamente dimostrato dai tristemente noti attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 che hanno scioccato il mondo intero e sollecitato la comunità internazionale<sup>13</sup>, l'Unione Europea e i singoli Stati ad agire per implementare gli strumenti di diritto internazionali e modificare gli approcci operativi al settore.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'innalzamento delle minacce a danno del trasporto aereo è stato il tema centrale della conferenza diplomatica tenutasi nel 2010 a Pechino sotto l'egida dell'ICAO<sup>14</sup>, cui hanno partecipato i rappresentanti di più di 80 Stati e in seno alla quale sono stati adottati due strumenti di diritto internazionale per la repressione degli atti illeciti in relazione all'aviazione civile, la *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*<sup>15</sup> e il *Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*<sup>16</sup>.

12. "Protocollo per la soppressione degli atti illeciti di violenza contro aeroporti nell'aviazione civile internazionale – supplemento alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile", entrato in vigore il 6 agosto 1989.

13. Si veda Abeyratne R., *The Events of 11 September 2002 – ICAO's Responses to the Security and Insurance Crises*, in « Air & Space Law », 2002, vol. 27, n. 6, pp. 406–420; Guerrero-Lebrón M.J., *Incidencia del 11 de septiembre en el Derecho aeronautico*, in « European Transport Law », 2004, vol. 39, n. 5, pp. 603–639.

14. L'ICAO è l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile, Organizzazione leader nel campo della sicurezza aerea a livello globale. Si veda cap. 1, par. 7 e 8. Basti qui anticipare che gli organi di tale Organizzazione sono l'Assemblea, formata dai rappresentanti degli Stati membri, con compiti di indirizzo; il Consiglio, che è l'organo esecutivo; il Segretariato. Si anticipi inoltre che l'ICAO ha come compito principale la produzione degli ANNEXES ossia di Allegati tecnici emessi al preciso scopo di uniformare la sicurezza dell'aviazione civile.

15. Nota come *Beijing Convention* o *Beijing Treaty*.

16. Mentre la *Beijing Convention* è sostanzialmente una Convenzione autonoma che integra le previsioni della *Convenzione di Montreal* del 1971 prevedendo, rispetto ad essa, nuovi illeciti, il *Protocollo di Pechino* è un emendamento integrativo alla *Convenzione dell'Aja* del 1970. Si veda Abeyratne R., *The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security*, in « Air & Space Law », 2011, vol. 36, n. 3, pp. 245–255; Campanelli O., *La nuova strategia ICAO per la security dell'aviazione civile*, in « Rivista del Diritto della Navigazione », 2011, vol. 40, n. 1, pp. 171–202; Micale M.V., *I nuovi interventi internazionali in materia di security nella navigazione aerea*, in « Rivista del Diritto della Navigazione », 2011, vol. 40, n. 1, pp. 203–214; Witten S.M., *Introductory Note to the Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation and the Protocol Supplementary to*

Entrambe le Convenzioni hanno incontrato difficoltà nel procedimento di ratifica. Tale criticità è stata rilevata durante l'Assemblea ICAO, tenutasi nel 2016, che ha portato alla stesura della Risoluzione A39-10 Promotion of the Beijing Convention and the Beijing Protocol of 2010<sup>17</sup>, documento con il quale l'Organizzazione dedita all'aviazione civile, forte del suo indiscutibile ruolo di leader nel settore, ha enunciato la necessità della ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti, sottolineando che solo numerose adesioni a tali strumenti normativi consentono il raggiungimento di elevati standard di sicurezza.

Grazie anche a questo imperante invito da parte dell'ICAO, e alla sensibilità dimostrata dagli Stati nei confronti di tale tematica, entrambi i testi hanno ottenuto il necessario numero di ratifiche: il Protocollo è entrato in vigore il primo gennaio 2018, mentre la Beijing Convention è entrata in vigore il primo luglio 2018.

### 1.3. Segue: ... e l'intervento dell'ICAO

Gli episodi di violenza che hanno negativamente influenzato la *security* dell'aviazione civile sin dagli anni '60 hanno convinto il Consiglio dell'ICAO della necessità di adottare l'ANNEX 17, intitolato Security: Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, definiti

acts or attempted acts such as to jeopardize the safety of civil aviation, including but not limited to: – unlawful seizure of aircraft; – destruction of an aircraft in service; – hostage-taking on board an aircraft or an aerodromes; – forcible intrusion on board an aircraft, at an airport or on the premises of an aeronautical facility; – introduction on board an aircraft or at an airport of a weapon or hazardous device or material intended for criminal purposes; – use of an aircraft in service for the purpose of causing death, serious bodily injury, or serious damage to property or the environment; – communication of false information such as to jeopardize the safety of an aircraft in flight or on the ground, of passengers, crew, ground personnel or the general public, at an airport or on the premises of a civil aviation facility.

*the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, in « International Legal Matters », 2011, vol. 50, n. 2, pp. 141-159.

17. Si veda ICAO RESOLUTION A39, disponibile online [https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39\\_res\\_prov\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_en.pdf). Si veda Abeyratne R., *Outcome of the 39<sup>th</sup> Session of the International Civil Aviation Organization Assembly*, in « Air & Space Law », 2017, vol. 42, n. 1, pp. 13-27.

Il citato Annesso — composto da 5 capitoli<sup>18</sup> e costantemente emendato<sup>19</sup> e controllato al fine di garantire che quanto da esso previsto non solo sia aggiornato alla luce delle nuove minacce e del progresso tecnologico usufruibile, ma che sia anche uniformemente applicato, favorendo la coerenza operativa — introduce una serie di disposizioni miranti alla riduzione della vulnerabilità dell'aviazione civile rispetto ad una serie di potenziali atti di interferenza illecita sia a bordo degli aeromobili sia, più in generale, all'interno degli aeroporti e dunque alla protezione del trasporto aereo civile e delle sue correlate strutture da possibili minacce.

Nello specifico l'Annesso 17 prevede l'obbligo per i singoli Stati sia di compilare un PNS Programma Nazionale di Sicurezza — documento che si inserisce in un quadro di cooperazione internazionale e che definisce il contesto regolatorio, un'adeguata pianificazione operativa e le condizioni volte ad assicurare l'incolumità degli aeroporti, delle loro infrastrutture, degli aeromobili, degli equipaggi, degli operatori e dei passeggeri — sia di designare un'Autorità Nazionale competente e responsabile per la sua realizzazione e per il mantenimento delle misure e degli adempimenti che in esso sono previsti a tutela e a garanzia della *security* nazionale. Data l'ampia platea coinvolta nel comparto dell'aviazione, e l'importanza di uno stretto coordinamento tra tutti gli addetti, è inoltre previsto che tutti gli operatori coinvolti nel sistema si dotino di un proprio PNS<sup>20</sup>, da coordinarsi con quello nazionale.

Sostanzialmente l'Annesso dispone due livelli gerarchici, uno generale — cui corrisponde il comune programma di sicurezza — e uno particolare, prodotto da ogni soggetto coinvolto nell'aviazione, relativo al proprio settore e a integrazione del programma superiore.

Sentita la necessità di potenziare le misure di sicurezza in seguito agli eventi dell'11 settembre, durante la successiva 33esima Sessione dell'Assemblea ICAO furono adottate all'unanimità diverse Risoluzioni incentrate sulla *security*<sup>21</sup> e sulla correlata necessità non solo di intensificare gli sforzi al fine

18. Introduction; Cap. 1: Definitions; Cap. 2: General Principles; Cap. 3: Organization; Cap. 4: Preventive Security Measures; Cap. 5: Management of Response to Acts of Unlawful Interferences.

19. L'ultima modifica dell'Allegato 17 — l'Emendamento n. 16 — è entrata in vigore il 16 novembre 2018. Tale Annesso è integrato dall'ICAO DOC. 8973 *Aviation Security Manual For Safeguarding Civil Aviation Against Acts Of Unlawful Interference-Restricted*, decima edizione - 2017, documento integrativo costituente materiale di supporto agli Stati contraenti che fornisce dettagli utili all'implementazione dell'Annesso e dei programmi da esso richiesti.

20. Ad esempio i vettori aerei (*Air Carrier Security Programme*) e gli aeroporti (*Airport Security Programme*).

21. Risoluzione A33-1 *Declaration on Misuse of Civil Aircraft as Weapons of Destruction and Other Terrorist Acts Involving Civil Aviation*; Risoluzione A33-2 *Consolidated Statement of Continuing Icao Policies Related to the Safeguarding of International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*; Risoluzione A33-3 *Increasing the Effectiveness of Icao (to Face New Challenges)*; Risoluzione A33-4 *Adoption of National*

di raggiungere una piena realizzazione delle Convenzioni multilaterale, ma anche di attuare effettivi programmi di prevenzione, di cui la valutazione delle prestazioni di sicurezza dei singoli Stati membri rappresentava elemento cardine.

La successiva High-Level Ministerial Conference, tenutasi a Montreal nel febbraio 2002 al preciso scopo di rafforzare il ruolo dell'Organizzazione dell'aviazione civile rispetto alla *security*, ha così visto l'approvazione e l'adozione da parte del Consiglio ICAO dell'AVSEC Plan of Action (Aviation Security Plan of Action), comprendente il programma ICAO USAP Universal Security Audit Programme. Non più quindi solo iniziative politiche e assistenza agli Stati, ma anche e soprattutto audit<sup>22</sup>, attività intesa come il mezzo principale per identificare i problemi connessi con una precisa attività, evitando che eventuali falle nel sistema possano avere impatti sulla sicurezza. La peculiarità di tale strumento consiste dunque nella promozione della *security* attraverso la previsione di supervisioni obbligatorie<sup>23</sup> e, soprattutto, regolari e indipendenti all'interno dei singoli Stati e a ogni livello di azione al preciso fine di valutare obiettivamente la qualità delle prestazioni di sicurezza e di monitorare lo stato di attuazione dell'Annesso 17, del relativo manuale e delle regole collegate alla *security* contenute negli altri Allegati tecnici.

Gli audit vengono eseguiti, conformandosi a quanto indicato nel documento integrativo ICAO DOC 9807 *Security Audit Reference Manual*, sia a livello nazionale — allo scopo di valutare l'appropriatezza della struttura amministrativa nel suo complesso e la qualità della cooperazione con gli altri Stati — sia a livello aeroportuale.

Due cicli di audit si sono susseguiti negli anni: il primo (2005–2007) volto solamente alla determinazione del grado di conformità di ogni Stato rispetto all'attuazione di quanto contenuto nell'Annesso 17 e all'analisi della capacità realizzativa di un sistema funzionale di *security* attraverso la legislazione, le politiche nazionali e il lavoro dell'autorità di sicurezza con compiti applicativi e ispettivi; il secondo (2008–2013), attuato in seguito alla Risoluzione

*Legislation on Certain Offences Committed on Board Civil Aircraft (Unruly/Disruptive Passengers)*. La Risoluzione è disponibile online [https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions\\_333.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions_333.pdf).

22. Con tale parola si intende «An official examination of the quality or standard of something», nello specifico si indica un processo sistematico, cadenzato, indipendente e documentato che si esplica in un'attività di verifica e di controllo su un determinato settore. Si veda *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford, 2003.

23. Precedentemente all'introduzione di tale strumento di verifica, le valutazioni tecniche venivano condotte negli Stati su base volontaria; tali ispezioni rivelarono una significativa carenza nel rispetto di quanto previsto dall'Annesso 17. Con il verificarsi dei tragici eventi dell'11 settembre, per rispondere all'esigenza in misura significativa il possibile verificarsi di atti di interferenza illecita, si è dimostrato necessario creare questo sistema di controllo obbligatorio.

A36–20 *Consolidated Statement on the Continuing ICAO Policies Related to the Safeguarding of International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*<sup>24</sup> e volto non solo a fornire raccomandazioni utili per migliorare il sistema nella sua interezza, ma anche alla valutazione della capacità di supervisione nazionale dello Stato attraverso l'analisi degli strumenti di difesa considerati mezzi utili al sistema<sup>25</sup> e all'individuazione delle azioni necessarie per risolvere i problemi rilevati, attuando strategie e assistenza a vantaggio degli Stati.

Durante l'ultima Assemblea ICAO è stata infine confezionata la Risoluzione ICAO A39–18 *Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies Related to Aviation Security*<sup>26</sup>, cui è seguita la produzione dell'attuale documento ICAO GAsEP *Global Aviation Security Plan 2017*<sup>27</sup>, il quale contiene l'attuale strategia globale per rafforzare la *security*.

Esso, oltre a individuare cinque priorità di azione<sup>28</sup> e i principi<sup>29</sup> sui quali tali priorità devono essere realizzate, pone l'accento — se mai ce ne fosse stato di bisogno — sulla necessità della collaborazione e cooperazione tra gli Stati e all'interno degli stessi, con l'impegno da parte dell'Organizzazione internazionale di assisterli nel rafforzamento delle loro capacità nella gestione della sicurezza aerea. In particolare tale documento riconosce e conferma l'importanza e, soprattutto, la funzionalità del programma ICAO USAP *Universal Security Audit Programme*, che, con la Risoluzione A37–17

24. Disponibile online [https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2036th%20Session/A36\\_res\\_prov\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2036th%20Session/A36_res_prov_en.pdf).

25. Tali elementi, definiti *Critical Element*, sono 8 e sono definiti dall'ICAO DOC. 9734 *Oversight Manual Part C Establishment and Management of a State's Aviation Security Oversight System*: 1) Aviation Security Legislation; 2) Aviation Security Programmes And Regulations; 3) State Appropriate Authority for Aviation Security and its Responsibilities; 4) Personnel Qualifications and Training; 5) Provision of Technical Guidance, Tools and Security–Critical Information; 6) Certification and Approval Obligations; 7) Quality Control Obligations; 8) Resolution Of Security Concerns. Questi elementi sono valutati in differenti aree, che coprono l'intero sistema: Regulatory Framework and the National Civil Aviation Security System; Training of Aviation Security Personnel; Quality Control Functions; Airport Operations; Aircraft and in–Flight Security; Passenger and Baggage Security; Cargo, Catering and Mail Security; Response to Acts of Unlawful Interference; Security Aspects of Facilitation.

26. Si veda ICAO Resolution A39 del 2016, disponibile online [https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39\\_res\\_prov\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_en.pdf). Si veda Abeyratne R., *Outcome of the 39<sup>th</sup> Session of the International Civil Aviation Organization Assembly*, in « Air & Space Law », 2017, vol. 42, n. 1, pp. 13–27.

27. Disponibile online [https://www.icao.int/Security/Documents/GASEP2017\\_EN.pdf](https://www.icao.int/Security/Documents/GASEP2017_EN.pdf). Tale documento ha abrogato il precedente ICASS ICAO *Comprehensive Aviation Security Strategy*.

28. Punto 3.1: 1) Enhance Risk Awareness and Response; 2) Develop Security Culture and Human Capability; 3) Improve Technological Resources and Foster Innovation; 4) Improve Oversight and Quality Assurance; 5) Increase Cooperation and Support.

29. Punto 2.1.2: 1) No Country Left Behind; 2) Effective Implementation and Compliance; 3) Sustainability; 4) Cooperation and Information Sharing; 5) Security Culture and Human Capacity Development; 6) Innovation; 7) Innovation, Understanding and Managing Risk.

*Consolidated Statement on the Continuing ICAO Policies Related to the Safeguarding of International Civil Aviation Against Acts of Unlawful INTERFERENCE*<sup>30</sup>, ha visto l'applicabilità del *CMA Continuous Monitoring Approach*<sup>31</sup>, dove per CMA si intende la promozione della *security* attraverso il controllo e il monitoraggio continuo delle prestazioni della sicurezza aerea degli Stati membri e dei vari operatori coinvolti, l'individuazione delle carenze nel rendimento globale della sicurezza aerea e dei rischi a esse associati, la valutazione delle correlate azioni correttive, il tutto al fine canalizzare l'attività di controllo migliorando la capacità di supervisione e di controllo di ogni soggetto coinvolto e l'efficienza globale della sicurezza, puntando alla miglior riuscita per la difesa dell'aviazione civile da attacchi esterni.

Si può rilevare una differenza sostanziale tra le Convenzioni internazionali accennate in precedenza e quanto prodotto a livello di ICAO, in particolare quanto previsto dall'Annesso 17: gli strumenti di diritto internazionale si focalizzano sulle migliori azioni che possono essere intraprese dagli Stati solo *ex post* — emblema di un approccio reattivo, ossia di una risposta ai crimini perpetrati al fine di punirne gli autori — l'ICAO ha scelto invece un approccio proattivo e predittivo<sup>32</sup> al problema della *security*. Tuttavia ciò non impedisce all'Allegato tecnico di imporre, a carico degli Stati membri e di tutti i soggetti coinvolti, la predisposizione anche di misure di sicurezza da attuare in risposta a possibili falle verificatesi nel sistema (cap. 5 "Management of Response to Acts of Unlawful Interference").

#### 1.4. La *security* in ambito europeo

Gli attacchi dell'11 settembre 2001 rappresentano lo spartiacque per la *security* dell'aviazione, sia a livello mondiale che a livello europeo. Fino a quel momento l'Unione Europea non aveva esercitato la propria competenza legislativa in materia di sicurezza dei trasporti e vigeva la responsabilità individuale di ciascuno Stato membro nel settore. A seguito dei tragici eventi terroristici che hanno scioccato il mondo intero, il quadro regolamentare in materia è stato potenziato; in particolare l'Unione Europea ha deciso,

30. Disponibile online [https://www.icao.int/Meetings/AMC/Assembly37/Documents/ProvisionalEdition/a37\\_res\\_prov\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/Assembly37/Documents/ProvisionalEdition/a37_res_prov_en.pdf).

31. Per un generale approfondimento sull'*aviation security* si veda Aa.Vv., *Practical Aviation Security*, Oxford, 2013; Abeyratne R., *Aviation Security Law*, Berlino, 2010; Abeyratne R., *Security Issues*, in *Strategic Issues in Air Transport*, Berlino, 2012, pp. 165–278; Price J.C., Forrest J.S., *Practical Aviation Security. Predicting and Preventing Future Threats*, Oxford, 2016; Sweet K.M., *Aviation and Airport Security. Terrorism and Safety Concerns*, Boca Raton, 2008.

32. Per un inquadramento relativo alla differenza tra approccio reattivo e proattivo-predittivo, si veda cap. 1, par. 5.

sulla base dell'art. 80(2)<sup>33</sup>, di iniziare a sviluppare una politica comune in tale campo, istituendo e attuando norme comuni al fine di proteggere i cittadini della Comunità europea e tutto l'apparato coinvolto dagli atti di interferenza illecita che ne possono inficiare la sicurezza, richiamando l'attenzione sulla necessità di uno stretto coordinamento tra gli Stati membri e tra gli Stati e i soggetti interessati<sup>34</sup>; è stato così adottato il Regolamento (CE) n. 2320/2002<sup>35</sup>, successivamente abrogato dal Regolamento (CE) n. 300/2008<sup>36</sup>, a sua volta integrato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998<sup>37</sup> secondo la procedura della comitatologia<sup>38</sup>.

Il Regolamento n. 300/2008, sulla base di quanto stabilito nell'Annesso 17, stabilisce norme generali e standard fondamentali comuni in materia di *aviation security* — definita *ex art. 3.(1-2)* « combination of measures and human and material resources intended to safeguard civil aviation against acts of unlawful interference that jeopardise the security of civil aviation » — allo scopo di creare un sistema di sicurezza comune, del quale fanno parte anche Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera.

33. Trattato che istituisce la Comunità europea, art. 80(2): « Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea ».

34. Si veda Barros X., *EU Counterterrorism and Aviation Security: Supranational Rules but Intergovernmental Politics?*, in « European Foreign Affairs Review », 2012, vol. 17, n. 2/1, pp. 53-69; Rossi Dal Pozzo F., *Aviation security, in EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights*, Berlino, 2014, pp. 55-82.

35. O.J. L 335/1.

36. Regolamento (CE) n. 300/2008 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il Regolamento (CE) n. 2320/2002 – O.J. L 97/72. Si rammentano altri atti europei relativi al tema della *security* collegati al Regolamento n. 300/2008: a) Regolamento (CE) n. 272/2009 (e successive modifiche) della Commissione che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile stabilite nell'allegato del Regolamento (CE) n. 300/2008 – O.J. L 91/7. b) Regolamento (UE) n. 1254/2009 della Commissione che definisce i criteri per consentire agli Stati membri di derogare alle norme fondamentali comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e di adottare misure di sicurezza alternative – O.J. L 338/17, successivamente modificato dal Regolamento (UE) 2016/2096 della Commissione riguardo ad alcuni criteri per consentire agli Stati membri di derogare alle norme fondamentali comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e di adottare misure di sicurezza alternative. c) Regolamento (UE) n. 72/2010 che istituisce procedure per lo svolgimento delle ispezioni della Commissione – O.J. L 23/1.

37. Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea – O.J. L 299/1; tale Regolamento è stato successivamente modificato da: Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2426 della Commissione in relazione ai paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile. – O.J. L 344/5; Regolamento di esecuzione (UE) 2017/815 recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 per quanto riguarda il chiarimento, l'armonizzazione e la semplificazione di determinate misure specifiche di sicurezza aerea – O.J. L 122/1; Regolamento di esecuzione (UE) 2018/55 per quanto riguarda l'aggiunta della Repubblica di Singapore ai paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile – O.J. L 10/5.

38. Si veda cap. 2, par. 1.

Il Regolamento in oggetto, che attraverso le misure contenute copre tutti gli elementi della catena del trasporto aereo che possono incidere sulla sicurezza degli aeromobili e delle infrastrutture<sup>39</sup>, prevede che:

- a) ogni Paese membro è responsabile della *security* aerea dei voli che partono dal suo territorio. In questo quadro ogni Stato europeo deve:
  - designare un'unica Autorità responsabile dell'attuazione, del coordinamento e del monitoraggio della normativa *security*<sup>40</sup>;
  - redigere, attuare e mantenere aggiornato sia un PNS Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile<sup>41</sup> sia un Programma Nazionale per il controllo della qualità<sup>42,43</sup>;
- b) persone, bagagli, equipaggi, merci siano sottoposti a procedure di controllo prima dell'imbarco;
- c) ogni Paese membro deve essere libero di adottare e di applicare misure di protezione più rigorose, nel caso in cui queste si rivelino necessarie<sup>44</sup>.

39. I cui ambiti di applicazione sono specificati nell'Allegato del Regolamento: 1. Sicurezza degli aeroporti; 2. Aree delimitate aeroportuali; 3. Sicurezza degli aeromobili; 4. Passeggeri e bagaglio a mano; 5. Bagaglio da stiva; 6. Merci e posta; 7. Posta e materiale dei vettori aerei; 8. Forniture di bordo; 9. Forniture per l'aeroporto; 10. Misure per la sicurezza in volo; 11. Selezione e addestramento del personale; 12. Attrezzature di sicurezza.

40. Per quanto riguarda l'Italia, nel 2009 l'ENAC Ente Nazionale Aviazione Civile, tramite Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2009, è stato designato unica Autorità responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali in tema di *security*. Tale Ente, alla luce dell'Allegato tecnico 17 e del Regolamento n. 300/2008 *ex art.* 10 e 11, con l'assistenza del CISA Comitato Interministeriale per Sicurezza dei Trasporti Aerei e degli Aeroporti, assicura la redazione, l'attuazione e l'aggiornamento del PNS Programma Nazionale per la Sicurezza e del Programma Nazionale per il Controllo della Qualità il quale, attraverso l'adeguamento e l'attuazione alla regole europee di riferimento, garantisce la tutela della sicurezza e l'efficienza nazionale, fornendo procedure specifiche atte a impedire il compimento di atti di interferenza illecita.

41. Reg. n. 300/2008, Art 10 – Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile: « Tale programma definisce le responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni di cui all'art. 4 e precisa gli adempimenti prescritti a tal fine agli operatori e agli altri soggetti ». Il PNS è dunque un documento centrale che ha l'obiettivo di identificare e attribuire responsabilità precise nel campo dell'attuazione, evidenziando i compiti delle singole figure coinvolte.

42. Reg. n. 300/2008, Art 11 – Programma nazionale per il controllo della qualità: « Tale programma mette in condizione lo Stato membro di controllare il livello di sicurezza dell'aviazione civile così da monitorare il rispetto delle disposizioni del presente Regolamento e del Programma Nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile ».

43. È inoltre previsto che ogni soggetto coinvolto nel sistema dell'aviazione è tenuto non solo ad applicare le norme di sicurezza aerea, ma anche a redigere e aggiornare un proprio Programma di sicurezza che sia incentrato tanto sugli obiettivi, quanto sui metodi e sulle procedure necessarie, affidandosi anche a controlli di qualità.

44. La non implementazione e realizzazione delle misure previste da tale normativa comporta il possibile azionamento di una procedura di infrazione *ex artt.* 258 e 259 TFUE, generalmente volta a sanzionare gli Stati membri dell'Unione europea che si ritiene possano essere responsabili di violazione