

Università degli Studi di Sassari
Dottorato in Scienze giuridiche
XXIX ciclo

L'aviation safety nel diritto
internazionale ed europeo

Direttore:
Prof. Michele Comenale Pinto

Tutor:
Prof. Michele Comenale Pinto

Dottoranda:
Dottoressa Marta Lazzaroni

L'aviation safety nel diritto internazionale ed europeo

Marta Lazzaroni

L'aviation safety nel diritto internazionale ed europeo
Tesi di Dottorato in Scienze Giuridiche
Università degli Studi di Sassari

3

L'*aviation safety* nel diritto internazionale ed europeo

INDICE

Capitolo I – L'aviazione civile internazionale	
L'importanza dell'uso della corretta terminologia	7
La <i>security</i>	9
La <i>security</i> in ambito europeo	15
Il concetto di <i>safety</i>	18
Lo sviluppo della normativa <i>safety</i> nell'aviazione civile: la <i>Convention on International Civil Aviation</i>	20
L' <i>International Civil Aviation Organization</i>	28
Gli Annessi della Convenzione	35
Capitolo II – Il diritto europeo del trasporto aereo	
Le relazioni esterne dell'Unione	62

europea: brevi cenni	
La regolazione del mercato europeo nel settore del trasporto aereo	80
Le relazioni esterne nel settore del trasporto aereo	88
Capitolo III – L’ <i>aviation safety</i> europea	
I primi passi verso l’uniformazione normativa nel settore della <i>safety aviation</i>	108
Il diritto amministrativo europeo	114
Le Agenzie dell’Unione europea	118
L’EASA <i>European Aviation Safety Agency</i>	125
La struttura interna dell’EASA	137
I compiti dell’Agenzia europea per la sicurezza aerea	140
Il potere regolamentare dell’EASA	142
Cenni sulla normativa prodotta	145
Considerazioni finali	150
Bibliografia Capitolo I	53
Bibliografia Capitolo II	96

Bibliografia Capitolo III	161

ABSTRACT

Il lavoro di ricerca offre una panoramica sul complesso tema dell'armonizzazione nel settore della *safety regulation*, che trova il suo fondamento nell'ICAO *International Civil Aviation Organization*, agenzia specializzata ONU incaricata di introdurre, a livello internazionale, norme e procedure standard (Cap. I).

Parallelamente al completamento della liberalizzazione europea del trasporto aereo (Cap. II), l'esigenza di armonizzazione nel campo della sicurezza – intesa primariamente come *safety* – si è acquisita e avvertita anche a livello europeo. Ciò ha portato alla nascita e allo sviluppo dell'EASA *European Aviation Safety Agency*, Agenzia europea garante della regolamentazione della *safety* aerea per tutti gli Stati membri (Cap. III).

Emerge la necessità non solo di mettere l'uomo al centro dei singoli processi, rendendolo consapevole dei suoi compiti e delle sue responsabilità, ma anche e soprattutto la necessità di considerare la sicurezza nella sua globalità, favorendo l'approccio proattivo e predittivo a discapito di quello reattivo.

The research provides an overview of the regulatory harmonization in the field of safety regulation, which has its own basis in ICAO International Civil Aviation Organization, the UN specialized Agency responsible for creating, at international level, rules and standard procedures (Cap. I).

After the liberalization and completion of the European internal market in air transport (Cap. II), the need for harmonization, in the field both of security and primarily of safety, has grown into the European Union. This carries forward birth and development of EASA European Aviation Safety Agency, the European Agency guarantor of the safety regulations in air transport for all Member States (Cap. III).

It emerges the need both to put the human factor at the center of every process – making him aware of its duties and responsibilities – and to consider security and safety as a whole, promoting the proactive and predictive approach, to detriment of the reactive one.

CAPITOLO I: L'aviazione civile internazionale

SOMMARIO: 1) L'importanza dell'uso della corretta terminologia. – 2) La *security*. – 3) La *security* in ambito europeo. – 4) Il concetto di *safety*. – 5) Lo sviluppo della normativa *safety* nell'aviazione civile: la *Convention on International Civil Aviation*. – 6) L'*International Civil Aviation Organization*. – 7) Gli Annessi della Convenzione.

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 settoriale¹ 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 –

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, pagg. 196-203.

nella sua traduzione inglese². Ad essa infatti corrispondono due concetti differenti, ognuno dei quali possiede un significato preciso, diverso tra loro:

- *security*: tale 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*: tale 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 accettabile³. 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

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 Aeronautical Communications: Some Recent Developments*, in *Air and Space Law*, 2008, Vol.33, No.4/5, pagg. 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.*”.

correlazione tra loro al fine di favorire una visione e gestione globale dell'aviazione favorendo una visione unitaria del problema della sicurezza latamente inteso⁴.

2) La *security*

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 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.

Gli episodi di violenza che hanno negativamente influenzato la *security* dell'aviazione civile a partire dagli anni '60 hanno convinto il Consiglio dell'ICAO della necessità di adottare l'Annesso⁵ 17, intitolato *Security: Safeguarding International Civil Aviation Against Act 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.". Il citato Annesso –

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, pagg. 53 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, pagg. 155-173.

⁵ Gli Annessi sono Allegati tecnici emessi dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile per uniformare il settore. Si veda Cap. 1, par. 6.

costantemente emendato⁶ 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 misure miranti alla riduzione della vulnerabilità dell’aviazione civile rispetto agli atti di interferenza illecita e dunque alla protezione del trasporto aereo civile e delle sue correlate strutture da possibili minacce. Il documento stabilisce la necessità di un’elevata vigilanza da parte degli Stati, chiamati a designare un’autorità competente e responsabile per la realizzazione, l’attuazione e il mantenimento sia di un PNS programma nazionale di sicurezza, contenente misure e adempimenti – fra i quali spicca la formazione continua del personale coinvolto allo scopo di garantire l’efficacia del programma e quindi della sicurezza – a tutela e garanzia della *security* nazionale, sia di un programma idoneo a verificare il livello e la qualità della sicurezza. Inoltre è previsto che il coordinamento del PNS con i programmi di ogni altra organizzazione operante e interessata, quali i vettori aerei (*air carrier security programme*) e gli aeroporti (*airport security programme*), oltre che con i programmi degli altri Stati: sostanzialmente ogni soggetto coinvolto nell’aviazione deve dotarsi di un *security program* relativo al proprio ambito di azione.

Nel corso degli anni sono stati adottati, allo stesso scopo, vari strumenti internazionali, i quali hanno ottenuto una pressochè universale accettazione da parte degli Stati, diventando una sorta di diritto internazionale globale dell’aviazione. Tali strumenti convenzionali sono:

- la *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*⁷: tale Convenzione, comunemente chiamata *Tokyo Convention*, aperta alla firma presso la citata capitale nipponica il 14 settembre 1963, è il primo strumento internazionale adottato a tutela della *security*, il quale non si applica esclusivamente alle infrazioni delle leggi penali ma

⁶ L’ultima modifica dell’Allegato 17 - l’Emendamento 14 - è entrata in vigore il 14 novembre 2014. Esso è integrato dall’ICAO Doc. 8973 *Aviation Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference – Restricted*, materiale di supporto agli Stati contraenti che fornisce dettagli utili all’implementazione dell’Annesso e dei programmi da esso richiesti.

⁷ Convenzione relativa alle infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo degli aeromobili, entrata in vigore il 4 dicembre 1969.

anche a quegli atti che, pur non costituendo infrazioni 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.

- la *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*⁸: 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 che rimangono governati dalla legge nazionale.
- la *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*⁹: 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 for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil*

⁸ Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, entrata in vigore il 14 ottobre 1971.

⁹ Convenzione per la repressione di atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile, entrata in vigore il 26 gennaio 1973.

*Aviation*¹⁰: 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 internazionale¹¹, l'Unione Europea e i singoli Stati a dar vita a nuovi strumenti normativi, potenziando le misure di sicurezza e rivoluzionando il settore del trasporto aereo e il modo di viaggiare, evidenziando, se mai ce ne fosse stato bisogno, come la cooperazione internazionale sia fondamentale in un campo caratterizzato da forte transnazionalità, anche e soprattutto per l'importanza economica e logistica che il settore dell'aviazione riveste a livello globale. 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, 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*¹² e il *Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of*

¹⁰ Protocollo per la soppressione degli atti illeciti di violenza contro aeroporti nell'aviazione civile internazionale - supplementare alla Convenzione per la repressione degli attacchi illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile, entrato in vigore il 6 agosto 1989.

¹¹ Si veda Abeyratne R., *The Events of 11 September 2002 – ICAO's Responses to the Security and Insurance Crises*, in *Air and Space Law*, 2002, Vol.27, No.6, pagg. 406-420; Guerrero-Lebrón M.J., *Incidencia del 11 de septiembre en el Derecho aeronautico*, in *European Transport Law*, 2004, Vol.39, No.5, pagg. 603-639.

¹² Nota come Beijing Convention o Beijing Treaty.

Aircraft. Entrambi non sono ancora entrati in vigore a causa della mancata ratifica da parte di un numero sufficiente di Stati¹³.

Si può rilevare una differenza sostanziale tra l'Annesso 17 e gli strumenti internazionali accennati in precedenza: mentre questi ultimi 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 predittivo¹⁴ al problema della *security*. Tuttavia ciò non impedisce al citato Annesso di imporre, a carico degli Stati membri e dei 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*).

L'importanza data all'approccio proattivo è tale che nel corso degli anni il lavoro ICAO nel campo della *security* si è ampliato ed è oggi condotto su tre binari tra loro connessi: iniziative politiche, audit e assistenza agli Stati che non hanno le capacità e i mezzi per affrontare le carenze organizzative in tale settore. In seguito ai citati noti eventi terroristici del 2001, durante la 33esima Sessione dell'Assemblea ICAO fu adottata all'unanimità la Risoluzione A33-1 *Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation* con la quale si sollecitavano gli Stati membri a implementare gli strumenti internazionali e

¹³ 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 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 and Space Law*, 2011, Vol.36, No.3, pagg. 245-255; Campanelli O., *La nuova strategia ICAO per la security dell'aviazione civile*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2011, Vol.40, No.1, pagg. 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, No.1, pagg. 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 the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, in *International Legal Matters*, 2011, Vol.50, No.2, pagg. 141-159.

¹⁴ Per un inquadramento della differenza tra approccio reattivo e proattivo-predittivo, si veda Cap.1, par.4.

a introdurre programmi di valutazione delle prestazioni di sicurezza all'interno dei singoli Stati. La *High-level Ministerial Conference* sulla *security aviation*, tenutasi a Montreal nel febbraio 2002, ha così visto l'approvazione e l'adozione da parte del Consiglio ICAO dell'*AVSEC Plan of Action* ossia *Aviation Security Plan of Action*, comprendente lo *USAP Universal Security Audit Programme*. La peculiarità di tale strumento consiste nella promozione della *security* globale attraverso la previsione di audit obbligatori¹⁵ e regolari negli Stati al fine di valutare obiettivamente la qualità delle prestazioni di sicurezza e monitorare lo stato di implementazione dell'Annesso 17, del relativo manuale e delle regole contenute nell'Annesso 9 e considerate collegate alla *security*.

Gli audit vengono eseguiti sulla base di quanto stabilito nell'ICAO Doc 9807 *Security Audit Reference Manual*, e le fasi ricalcano sostanzialmente quelle degli audit condotti nel campo della *safety*¹⁶, con la differenza sostanziale che i controlli in esami vengono svolti 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 A36-20 *Consolidated statement on the continuing ICAO policies related to the safeguarding of international civil aviation against acts of unlawful interference*) 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

¹⁵ 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 si è dimostrato necessario creare questo sistema di controllo obbligatorio per rispondere all'esigenza di ridurre il possibile verificarsi di atti di interferenza illecita.

¹⁶ Si veda Cap.1, par.6.

sistema¹⁷ e all'individuazione delle azioni necessarie per risolvere i problemi rilevati, attuando strategie e assistenza a vantaggio degli Stati. L'attuale documento ICAO *Comprehensive Aviation Security Strategy ICASS Strategic Plan of Action 2011-2016* contiene la strategia globale per la *security*. Esso, oltre a individuare sette aree strategiche nelle quali operare, 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 un impegno da parte dell'Organizzazione internazionale di assisterli nel rafforzamento delle loro capacità nel gestire la sicurezza aerea. In particolare tale documento riconosce e conferma l'importanza e soprattutto la funzionalità del programma USAP, che, con la Risoluzione A37-17, ha visto l'applicabilità del CMA *Continuous Monitoring Approach* all'USAP, come deciso per l'USOAP¹⁸.

3) La *security* in ambito europeo

Prima degli attacchi dell'11 settembre 2001, l'Unione Europea non aveva competenza legislativa in materia di *security* e vi era la responsabilità individuale di ciascuno Stato membro nel settore. A seguito dei tragici

¹⁷ 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: Aviation Security Legislation – Aviation Security Programmes and Regulations – State appropriate Authority for Aviation Security and Its Responsibilities – Personnel qualifications and training – Provision of Technical Guidance, Tools and Security-Critical Information – Certification and approval obligations – Quality control obligations – 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*.

¹⁸ Per un 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, pagg. 165-278.

eventi terroristici che hanno scioccato il mondo intero, l'Unione Europea ha deciso di sviluppare una politica comune basata sull'introduzione di norme comuni al fine di proteggere tutto l'apparato 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 e norme comuni¹⁹; è stato così adottato il Regolamento (CE) No. 2320/2002²⁰, il cui contenuto è stato rivisto e abrogato dal Regolamento (CE) No. 300/2008²¹ che, sulla base di quanto stabilito nell'Annesso 17, stabilisce norme comuni e standard fondamentali in materia di *aviation security* – definita “*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 comune. Il Regolamento in oggetto contiene i principi

¹⁹ Si veda Barros X., *EU Counterterrorism and Aviation Security: Supranational Rules but Intergovernmental Politics?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol.17, No.2/1, pagg. 53-69; Rossi Dal Pozzo F., *Aviation security*, in *EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights*, Berlino, 2014, pagg. 55-82.

²⁰ O.J. L 335/1.

²¹ Regolamento (CE) No. 300/2008 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il Regolamento (CE) No. 2320/2002 – O.J. L 97/72. Vi sono altri atti della normativa europea relativi al tema della *security* e che integrano il Regolamento No. 300/2008, tra i quali si rammenta:

- Regolamento (CE) No. 272/2009 della Commissione che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile stabilite nell'allegato del Regolamento (CE) No. 300/2008 – O.J. L 91/7.
- Regolamento (UE) No. 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.
- Regolamento (UE) No. 72/2010 che istituisce procedure per lo svolgimento delle ispezioni della Commissione – O.J. L 23/1.
- Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 della Commissione che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea – O.J. L 299/1; tale Regolamento è stato modificato dal Regolamento (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.

delle misure da adottare²² e delega ai singoli programmi nazionali il compito di garantire la loro applicazione e di specificare i dettagli tecnici e procedurali²³. È inoltre assegnata alla Commissione la facoltà di eseguire ispezioni presso le Autorità competenti, senza darne preavviso, allo scopo di controllare l'effettiva applicazione e implementazione delle misure previste dal Regolamento, a seguito delle quali, se necessario, sono formulate raccomandazioni cui lo Stato interessato deve adeguarsi per porre rimedio alle carenze eventualmente riscontrate. I risultati della ispezioni svolte vengono utilizzati dalla Commissione per la redazione della relazione annuale sull'attuazione del Regolamento No. 300/2008, che viene trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio. Per quanto concerne i rapporti con Paesi terzi, il quadro normativo europeo prevede il riconoscimento delle loro norme di *security* nel caso in cui queste siano equivalenti alle norme europee: ciò consente di non sottoporre a ulteriori controlli passeggeri e bagagli proveniente da uno Stato terzo (*one stop security*), nell'ottica di garantire la sicurezza ma, allo stesso tempo, facilitare il flusso dei passeggeri negli aeroporti, riducendo al minimo i disagi.

È importante sottolineare che il Regolamento non inficia l'applicazione delle norme relative alla *safety*: i due settori rappresentano binari paralleli e

²² I cui ambiti di applicazione sono specificati nell'Allegato I 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.

²³ Nel 2009 l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC), 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'Annesso ICAO 17 e del Regolamento No. 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 alle 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.

complementari che devono trovare comune applicazione senza interferire nell'altrui campo di applicazione.

4) Il concetto di *safety*

Il settore dell'aviazione civile è uno dei fattori che maggiormente contribuiscono al progresso della società moderna e al miglioramento della qualità della vita; esso è propulsore fondamentale per lo sviluppo della crescita economica, dell'occupazione, del commercio e della connettività a livello mondiale²⁴.

L'elemento chiave per sostenere l'efficienza e la funzionalità di questo settore è quello di garantire la sua sicurezza intesa nell'accezione di *safety*, il cui concetto – da ritenersi dinamico poichè il livello di sicurezza del passato, alla luce del progresso tecnologico, non coincide con quello odierno – è oggetto dell'Annesso ICAO 13 *Aircraft Accident and Incident Investigation*, seppur debolmente non venendo lo stesso mai espressamente citato, e dell'Annesso ICAO 19 *Safety Management*²⁵, dove invece trova una definizione dedicata e precisa quale: “*The state in which risks associated with aviation activities, related to, or in direct support of the operation of aircraft, are reduced and controlled to an acceptable level*” dove l'AloSP *acceptable level of safety performance* è definito: “*The minimum level of safety performance of civil aviation in a State, as defined in its State safety programme, or of a service provider, as defined in its safety management system, expressed in terms of safety performance targets and safety performance indicators. as state of freedom from unacceptable risk of injury to persons or damage to aircraft and property*”²⁶. Ne deriva che la navigazione aerea è quell'attività di per sè lecita ma all'interno della quale è insito il concetto di rischio che deve mantenersi entro i limiti

²⁴ Si veda, per una panoramica, il Report intitolato *Aviation: benefits beyond borders* pubblicato da ATAG *Air Transport Action Group* in luglio 2016, consultabile online: http://aviationbenefits.org/media/149668/abbb2016_full_a4_web.pdf.

²⁵ Si veda Cap.1, par.6.

²⁶ Si veda ICAO Annex 19 – *Safety Management*, First Edition, July 2013; ICAO Doc. 9859 – *Safety Management Manual (SMM)*, Third Edition, 2013.

dell'accettabilità²⁷, non esistendo in tale materia un'assoluta assenza di pericolo. La *safety* può anche essere definita come l'insieme delle misure di salvaguardia e prevenzione connesse a elementi propriamente tecnici, operativi ed involontari.

La disciplina in esame richiede una visione internazionale – essendo fondamentale la cooperazione tra i singoli Stati, i quali non sono in grado, in solitaria, di garantire la sicurezza dell'aviazione civile poichè la stessa trascende i confini nazionali – e multidisciplinare²⁸ - tecnico, legale, politico, scolastico-formativo, manageriale, economico. È da rilevare tuttavia che ciò che davvero permette la garanzia del raggiungimento di elevati livelli di *safety* è l'allineamento alla convinzione dell'ICAO circa la necessità di un cambiamento nella *forma mentis* e di una riorganizzazione strutturale a ogni livello (internazionale, continentale, regionale, statale e singole organizzazioni coinvolte) e in ogni settore dell'aviazione (*Maintenance, Flight Crew, Airport, etc.*) a favore dell'approccio predittivo e preventivo, in contrapposizione a quello reattivo, dove con: *i*) approccio reattivo si intende la propensione a reagire ad un determinato evento dopo che questo si verifica, attuando le azioni necessarie al solo scopo di mitigare le possibili conseguenze; *ii*) approccio proattivo si intende la capacità di attuare comportamenti in grado sia di evitare il verificarsi degli eventi che possono mettere in pericolo la sicurezza sia che comportino l'arresto dell'evoluzione negativa della situazione in presenza di possibili minacce; *iii*) approccio predittivo indica la capacità di predire le problematiche che possono insorgere e pianificare in anticipo lo sviluppo di strategie e attività di implementazione.

Per favorire la proliferazione e la radicalizzazione di questa cultura preventiva della *safety*, è necessario attuare una sorveglianza continua e

²⁷ Si veda Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2011, pag. 38 e ss.: l'autrice riconosce che la definizione di *safety* si intreccia con quella di rischio accettabile.

²⁸ “*Safety in civil aviation is a technical and operational matter to begin with. It becomes a matter of public law as soon as the public is involved and private people participate under government control*”, si veda Wassenbergh H., *Safety in Air Transportation and Market Entry*, in *Air and Space Law*, 1998, Vol.23, No.2, pagg. 74-81.

integrata degli elementi che compongono il sistema, uomo-aeromobile-ambiente, in cui il fattore cardine è rappresentato dall'uomo, la cui attività non può essere garantita come libera da errori operativi. Utile in questo senso è lo strumento concettuale introdotto dall'ICAO con la Circolare 216-AN31: esso è definito SHELL ed è utilizzato come riferimento per rappresentare l'interazione del fattore umano (*liveware*), elemento centrale, con ognuno degli altri componenti operativi del sistema, nello specifico il *software* (aspetti non tangibili dell'aviazione), l'*hardware* (gli elementi concreti del sistema), l'*environment* (il contesto in cui si opera) e il *liveware* (componente umana).

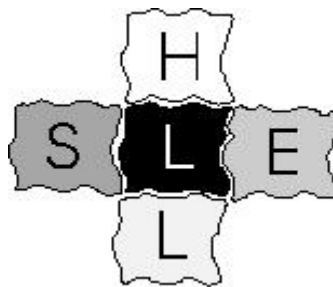


Figura No.1

Come si può vedere dalla figura No.1, la rappresentazione è emblematica: l'elemento umano, considerato fattore primario del trasporto aereo, si interfaccia con gli altri quattro componenti del sistema, che, a loro volta, si integrano tra di loro. Tale visualizzazione favorisce la comprensione del concetto dell'aviazione come di un sistema di interconnessioni la cui *safety* è garantibile e garantita soprattutto attraverso la cooperazione tra più settori e a più livelli.

5) Lo sviluppo della normativa *safety* nell'aviazione civile: la *Convention on International Civil Aviation*

Lo sviluppo della legislazione in materia era ed è dipendente dal livello dello sviluppo tecnico del settore e dallo sviluppo normativo esistente sia all'interno dei singoli Stati sia a livello globale. L'inizio di tale progresso

risale ai primi anni del Novecento²⁹, quando si avvertì la necessità di una regolamentazione del trasporto aereo al fine di garantire la sicurezza in tale ambito di chi ne usufruiva e di chi invece rimaneva al suolo.

Dopo la fine della prima guerra mondiale (1914-1918), il 18 gennaio 1919 si aprì a Parigi la Conferenza Internazionale di Pace, organizzata dai Paesi vincitori (e dalla quale furono esclusi quelli sconfitti); durante le sedute di tale Conferenza, preso atto sia degli sviluppi tecnici che durante il conflitto avevano caratterizzato il settore del trasporto aereo sia del suo potenziale, venne creata la *Aeronautical Commission* allo scopo di trattare la complessità della navigazione aerea e di definire alcuni principi guida all'interno di questo articolato settore: il 13 ottobre 1919 venne così firmata a Parigi la *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, storicamente considerato il primo strumento multilaterale di diritto internazionale in materia di navigazione aerea creato al fine di definire norme uniformi in tale disciplina. Due sono i risultati maggiormente significativi: i) il riconoscimento della completa ed esclusiva sovranità degli Stati sopra il loro spazio aereo³⁰; ii) la creazione della *International Commission for Air Navigation*, antesignana dell'ICAO, sottoposta alla

²⁹ Periodo in cui il diritto internazionale non era pronto per affrontare la rivoluzione del settore dei trasporti. Ciò comunque non significa che il volo sia stato preso in considerazione solo a partire da quella data: si possono rammentare i fratelli Montgolfier, la cui invenzione - la mongolfiera - decollò nel 1783. A seguito di tale evento venne emessa quella che può essere considerata come la prima traccia di diritto aeronautico: venne infatti stabilito, tramite una direttiva a tutela della sicurezza, che tali strumenti non potevano volare senza aver prima ottenuto il permesso dalla polizia. I primi utili confronti sul tema a livello internazionale si palesarono durante il primo *Congres international d'aeronautique*, svoltosi a Parigi nel 1889, a cui seguì la creazione del *Comité juridique international de l'aviation* nel 1910. Si veda Milde M., *International Air Law and ICAO*, The Hague, 2012, pagg. 5-7. Per una panoramica sulla necessità per gli Stati di agire tramite le organizzazioni internazionali e sul loro ruolo si veda Abbott K.W.-Snidal D., *Why States Act through Formal International Organization*, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1998, Vol.42, No.1, pagg. 3-32; Alvarez J.E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2006.

³⁰ Nel campo della pianificazione internazionale, due erano le tesi che si contrapponevano: i) quella della libertà dell'aria, la quale restringeva il diritto degli Stati sullo spazio aereo loro sovrastante; ii) quella della sovranità assoluta degli Stati sullo spazio aereo posto sopra il loro territorio.

direzione della Società delle Nazioni³¹, alla quale venne affidato il compito di raccogliere tutti i dati del settore e di emanare norme comuni tramite Annessi alla Convenzione³² - per aumentare l'uniformità e la standardizzazione - i quali costituivano parte integrante della Convenzione stessa avendo il suo stesso *status* con la conseguenza che eventuali modifiche ad essi apportate erano obbligatorie nei confronti degli Stati: ciò fu una delle ragioni per la quale tale Convenzione non ottenne un consenso universale.

Se l'esigenza di una disciplina omogenea si era percepita come doverosa alla fine della Grande Guerra, tale necessità fu avvertita come essenziale e imprescindibile alla fine della seconda guerra mondiale (1939-1945), che accelerò in misura esponenziale il progresso della tecnologia nel trasporto aereo, dimostrandone l'elevato potenziale sia nel campo economico che in quello politico: riportare l'attenzione sul settore dell'aviazione era dunque una priorità per quello che l'aereo simboleggiava in un mondo devastato dalla brutalità del conflitto. Per tali ragioni nel 1944 gli Stati Uniti, nella persona del loro Presidente Roosevelt, convocarono a Chicago la *International Civil Aviation Conference*, alla quale parteciparono 52 Stati³³, al fine di esaminare principi e metodi da osservare per la nascita di una nuova e funzionale convenzione.

Quattro furono le Commissioni che vennero formate, ognuna con uno scopo differente e ognuna divisa in sottocommissioni: i) elaborare un progetto di convenzione quadro alla base di un futuro organismo; ii) studiare norme tecniche; iii) studiare e fissare le rotte; iv) creare una prima organizzazione temporanea per l'aviazione civile internazionale.

³¹ Chiamata anche Lega delle Nazioni, prima organizzazione intergovernativa avente come scopo quello di accrescere la qualità di vita dell'umanità, prevenendo nuovi conflitti.

³² Gli Annessi alla Convenzione di Parigi erano: A. Classificazione degli aeromobili e definizioni. Marche degli aeromobili. Immatricolazione degli aeromobili. B. Certificato di navigabilità. C. Libro di bordo. D. Regolamento dei fanali e dei segnali. E. Personale di volo. F. Carte aeronautiche. G. Centralizzazione e distribuzione dei dati meteorologici. H. Dogana.

³³ Gli Stati invitati furono 54: URSS e Arabia Saudita non vi presero parte, inficiando in questo modo l'universalità della Conferenza.

Il 7 dicembre 1944 nacque così la *Convention on International Civil Aviation*, anche conosciuta come *Chicago Convention*, da ritenersi primaria fonte di diritto aeronautico internazionale per quanto riguarda la sfera pubblicistica³⁴; essa entrò in vigore il 4 aprile 1947³⁵ dopo la ratifica del 26esimo Stato. Tale Convenzione, indirizzata alla determinazione dei principi base dell'aviazione civile³⁶ e del trasporto aereo globale, riafferma il principio di sovranità esclusiva valente per ogni Stato sullo spazio aereo sovrastante il suo territorio³⁷ (con estensione fino alle acque territoriali)³⁸

³⁴ Il diritto aeronautico racchiude sia norme di diritto pubblico - che governano principalmente gli Stati e le organizzazioni internazionali - sia norme di diritto privato, relative alla giurisdizione e ai conflitti di legge che sorgono a causa della natura transfrontaliera del trasporto aereo. Si veda Havel B.F.-Sanchez G.S., *The principles and practice of international aviation law*, New York, 2014, pagg. 11-16. Per quanto concerne le norme di diritto privato relative alle responsabilità del vettore aereo, si veda Comenale Pinto M., *La responsabilità del vettore aereo dalla Convenzione di Varsavia del 1929 alla Convenzione di Montreal del 1999*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2002, pagg. 67-119; Cottone M., *Il trasporto aereo di persone*, Roma, 2012; Diederiks-Verschuur I.H., *An introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn, 2012, pagg. 133-252; Whalen T.J., *The new Warsaw Convention: the Montreal Convention*, in *Air and Space Law*, 2000, Vol.25, No.1, pagg. 12-26; Zampone A., *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto aereo di passeggeri*, in *Diritto dei trasporti*, 2000, No.1, pagg. 7-29. Per un'analisi a livello europeo si veda Lopez de Gonzalo M., *I giudici comunitari confermano il nuovo Regolamento overbooking*, in *Diritto del turismo*, 2006, No.2, pagg. 154-169; Rossi Dal Pozzo F., *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, pagg. 95-236;.

³⁵ Recepita in Italia con il D. lgs. No. 616 del 6 marzo 1948, ratificata con la Legge No. 561 del 17 aprile 1956. Attualmente la Convenzione - aperta all'adesione non di tutti gli Stati ma solo di quelli membri delle Nazioni Unite, Stati a loro associati e Stati rimasti neutrali durante il conflitto (art. 92) - è stata ratificata da 191 Paesi.

³⁶ Le regole contenute nella Convenzione si applicano esclusivamente agli aerei civili, con espressa esclusione di quelli militari (Art. 3 “ ... b) *Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be State aircraft. ...*”), a garanzia della protezione del territorio nazionale. Si veda Hornik J., *Article 3 of the Chicago Convention*, in *Air and Space Law*, 2002, Vol.27, No.3, pagg. 161-195.

³⁷ Principio che ancora oggi costituisce pietra miliare del diritto aeronautico internazionale contemporaneo e che risale alla Convenzione di Parigi del 1919.

(Art. 1), e dunque la completa ed esclusiva giurisdizione da parte dello Stato interessato per quanto concerne l'adozione di leggi e regolamenti relativo all'uso del proprio spazio aereo, con il conseguente possibile esercizio di poteri discrezionali per limitare i voli esteri in entrata e sul territorio.

Durante i lavori preparatori non mancarono contrasti e approcci differenti in rapporto alla regolamentazione dell'esercizio delle linee aeree, soprattutto tra gli Stati Uniti che, forti dello sviluppo della loro industria, miravano alla liberalizzazione economica, e gli altri Paesi coinvolti, guidati dal Regno Unito, i quali invece si dimostravano contrari a tale intenzione, in un'ottica di protezione dei loro interessi economici e di quelli delle nascenti imprese nazionali. Tale contrapposizione tra un approccio protezionistico e un approccio liberistico non fu placata nemmeno in seguito a lunghi periodi di discussione e confronto al punto che si decise che la Convenzione non avrebbe regolamentato la concessione dei diritti di traffico³⁹, per i quali si preferì adottare due strumenti normativi, che possiedono la loro base giuridica nella Convenzione di Chicago ma che da essa sono separati ed indipendenti:

> l'*International Air Service Transit Agreement (two freedoms agreement)*. Attraverso tale accordo le parti sottoscriventi si garantiscono reciprocamente due libertà tecniche:

- il privilegio di sorvolare il territorio altrui senza atterrare (libertà di sorvolo);

³⁸ Oggetto del diritto di sovranità territoriale sono il territorio, il mare territoriale e il corrispondente spazio aereo sovrastante il territorio e il mare territoriale. È dunque necessario fare riferimento al diritto internazionale del mare, codificato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), firmata a Montego Bay nel 1982 ed entrata in vigore nel 1994 a seguito della firma del 60esimo Stato contraente. Si veda Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, 2013, pagg. 185-206.

³⁹ Si veda Milde M., *International Air Law and ICAO*, The Hague, 2012, pag. 105. Per una visione moderna di questa contrapposizione tra globalizzazione e protezione dei mercati nazionali, che ancora caratterizza l'attuale settore economico, nonostante la firma dei cosiddetti *Open Skies Agreements* si veda Fiorilli F., *International Air Transport Economic Regulation: Globalization vs Protection of National Interest*, in *The Aviation and Space Journal*, 2011, No.3, pagg. 8-17.

- il privilegio di atterrare nel territorio altrui per ragioni non commerciali (libertà di scalo per scopi non commerciali).

Tale Accordo rappresenta il diritto di *innocent passage* che aveva trovato codificazione nella Convenzione di Parigi del 1919. Un buon numero di Stati ha provveduto alla sua ratificazione, con la conseguenza che tali libertà vennero dunque garantite anche ai voli internazionali regolari. Tuttavia vi sono Stati facenti parte della Convenzione che ancora oggi non hanno provveduto alla sua ratifica, tra i quali spiccano quelli che possiedono vasti territori nazionali (es. Cina, Russia, Canada, etc.).

> l'*International Air Transport Agreement (five freedoms agreement)*. Attraverso tale accordo, le parti contraenti si garantiscono reciprocamente le seguenti cinque libertà tecniche e commerciali dell'aria:

- il privilegio di volare attraverso il territorio altrui senza atterrare (es. volo Toronto-Mexico City - operato da un vettore canadese - che sorvola gli USA);
- il privilegio di atterrare nel territorio altrui per ragioni non commerciali (es. volo Toronto-Mexico City - operato da un vettore canadese - che effettua uno scalo negli USA per rifornimento carburante);
- il privilegio di sbarcare nel territorio di uno Stato contraente passeggeri, posta e merci imbarcati nel territorio del quale l'aeromobile ha la nazionalità (privilegio di sbarco - es. volo Toronto-Chicago operato da un vettore canadese);
- il privilegio di imbarcare nel territorio di uno Stato contraente passeggeri, posta e merci con destinazione nel territorio di nazionalità dell'aeromobile (privilegio di imbarco - es. volo Toronto-Chicago operato da vettore USA);
- il privilegio di imbarcare nel territorio di uno Stato contraente passeggeri, posta e merci con destinazione nel territorio di qualsiasi altro Stato contraente e sbarcare passeggeri, posta o merci, provenienti dal territorio di qualsiasi altro Stato contraente (privilegio di imbarcare e sbarcare in

Stati intermedi - es. volo Doha-Bangkok-Kuala Lumpur operato da un vettore Qatареse).⁴⁰.

La conferma e l'enunciazione del principio di sovranità esclusiva, combinata con l'atteggiamento protezionistico della quasi totalità degli Stati, ha avuto come conseguenza il non ottenimento del necessario numero di firme da parte degli Stati per l'entrata in vigore dell'*International Air Transport Agreement*, con il conseguente affidamento agli Stati della gestione dei servizi aerei internazionali regolari registrati (Art. 6)⁴¹, che ha lasciato immutata l'idea dello spazio aereo nazionale come accessibile agli operatori stranieri solo attraverso il rilascio di autorizzazioni. I traffici aerei internazionali risultavano regolati tramite i cosiddetti *BASA Bilateral Air Services Agreements*, mezzo con cui si sono scambiati (e si scambiano) le

⁴⁰ Le ultime tre libertà dell'aria, a differenza delle prime due - già definite nell'*International Air Service Transit Agreement* - hanno natura prettamente commerciale.

⁴¹ Fondamentale è la distinzione tra l'Art.6 – dedicato ai servizi aerei internazionali regolari, secondo il quale “*No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting States, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization.*” – e l'Art. 5 della Convenzione, dedicato ai servizi aerei non regolari. Si veda Turco Bulgherini E., *Servizi aerei di linea e servizi aerei non di linea*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, pagg. 389-406; Busti S., *Uso dello spazio aereo ed assistenza al volo*, in Rizzo M.P. (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2009, pagg. 33-34: “... I veri e propri diritti di traffico commerciale sono ancor oggi rimessi alle intese (Art.6) ... La Convenzione di Chicago ... riconosce per i servizi aerei c.d. “alla domanda”, non scheduled, le sole libertà tecniche, salve le esigenze di sicurezza (Art.5(1)), mentre per quelle commerciali l'apertura, anche per i voli non registrati, è più che altro apparente ... Rispetto ai voli scheduled la differenza, secondo la Convenzione, consiste nella circostanza che per questi è necessaria l'esplicita volontà positiva degli Stati interessati, mentre i servizi aerei non registrati questi vengono ammessi tutte le volte che manchi un espresso dissenso delle pubbliche autorità dei predetti Paesi.”. Mentre dunque le libertà commerciali – e quindi i servizi aerei di linea – venivano reciprocamente concesse attraverso accordi tra Stati, non vi era una chiusura generalizzata per le libertà tecniche e quindi per i servizi aerei non regolari. Si veda Abeyratne R., *Art.5 e Art.6*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 95-110.

libertà commerciali. La Convenzione di Chicago, nata comunque con l'intento di normare anche in relazione a fattori economici, creò una bozza intitolata *Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes*, la quale, pur non essendo obbligatoria per gli Stati, ha costituito, con le dovute integrazioni, la base su cui è stato modellato il *Bermuda I Agreement* stipulato nel 1946 tra USA e Regno Unito e a cui si sono uniformati gli accordi successivi⁴².

Tali accordi, che garantivano l'utilizzo delle libertà sopra citate alle sole cosiddette "compagnie di bandiera", non consentivano però una vera concorrenza, elemento necessario per favorire lo sviluppo economico del settore. Essi infatti si basano su: *i*) diritti di traffico e controllo sull'accesso al mercato con relativa limitazione dell'esercizio della navigazione aerea tra due Stati ai soli vettori da essi indicati – si legga compagnie di bandiera⁴³ – al fine di proteggerle dai concorrenti interni e stranieri; *ii*) uguali opportunità per i vettori designati; *iii*) concorrenza e definizione della capacità operativa; *iv*) reciprocità nelle limitazioni di sovranità; *v*) controllo sulle tariffe, stabilite mediante accordi stipulati tra le compagnie in ambito IATA – su indicazioni contenute nell'accordo stesso – che dovevano però ottenere una successiva approvazione dai governi interessati e che erano fissate a livelli elevati per poter affrontare i costi previsti. Rappresentando un mercato a totale vantaggio dei vettori nazionali e a svantaggio non solo dei consumatori ma anche della crescita stessa del settore, nel tempo hanno

⁴² Se di uniformità si può parlare per un settore in cui si contano, attualmente, più di 5000 accordi bilaterali, registrati presso il *Legal Bureau* dell'ICAO come richiesto dagli Artt. 81 e 83 della Convenzione di Chicago. Il *Bermuda I Agreement*, in seguito alla crisi economica degli anni '70, fu poi sostituito nel 1977 dal *Bermuda II Agreement*, stipulato sempre tra USA e Regno Unito, come rivisitazione del precedente. Si veda Gray R.R., *The impact of Bermuda II on future bilateral agreements*, in *Air and Space Law*, 1978, Vol.3, No.1, pagg. 17-22; Havel B.F., *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*, Alphen aan den Rijn, 2009, pagg. 109-119; Turco Bulgherini E., *La disciplina giuridica degli accordi aerei bilaterali*, Padova, 1984.

⁴³ Si parla infatti di *nationality rule*: in tutti gli accordi infatti si rinviene la clausola secondo la quale la compagnia aerea designata deve essere posseduta, e spesso anche controllata, direttamente dallo Stato o, al più, dai suoi cittadini.

così iniziato a fare la loro comparsa gli *Open Skies Agreements*⁴⁴, in sostituzione di quegli accordi definibili come bilaterali tradizionali, attraverso i quali si sono aggiunte altre quattro libertà dell'aria:

- il privilegio di volare da uno Stato estero in un altro Stato estero tramite lo Stato della compagnia aerea (libertà di hub - es. volo Dubai-Cairo-Parigi operato da un vettore egiziano);
- il privilegio di volare da uno Stato straniero in un altro Stato estero senza contatto con lo Stato della compagnia aerea (libertà di operare tra due nazioni diverse - es. volo Tokyo-Los Angeles operato da un vettore di Singapore);
- il privilegio di volare trasportando il traffico locale tra due punti nello stesso Stato (libertà di cabotaggio - es. volo Chicago-New York-Toronto operato da un vettore canadese);
- il privilegio di volare solo all'interno di uno Stato estero (libertà di cabotaggio totale - es. volo Las Vegas-New York operato da un vettore francese).

5) *L'International Civil Aviation Organization*

La Convenzione sull'aviazione civile internazionale, chiamata anche Convenzione di Chicago, è costituita da un Preambolo, il quale sancisce formalmente: *“Considerato che lo sviluppo della navigazione aerea civile internazionale può validamente contribuire a suscitare e mantenere l'amicizia e la comprensione tra le nazioni e i popoli e che, per contro, qualsiasi abuso può diventare un pericolo per la sicurezza generale. Considerato che è desiderabile evitare qualsiasi attrito e sviluppare, tra le nazioni ed i popoli, questa collaborazione da cui dipende la pace universale. Conseguentemente i Governi sottoscritti, dopo aver convenuto determinati principi ed accordi affinché la navigazione aerea internazionale possa svilupparsi in modo sicuro ed ordinato ed i servizi internazionali di trasporti aerei possano essere organizzati su una base di*

⁴⁴ Tali Accordi sostanzialmente consentono ad ogni vettore di operare liberamente, cioè senza vincoli relativi ai diritti di rotta e di traffico e al numero di vettori, alla frequenza, alla capacità offerta e alle tariffe. Il primo accordo di questo genere fu stipulato nel 1992 tra USA e Olanda; nel 2007 è stato firmato l'Accordo tra USA e Unione Europea, entrato in vigore il 30 marzo 2008. Si veda Cap.2, par.3.

possibilità eguali per tutti ed esercitati in modo sano ed economico...”. Una prima parte è prettamente dedicata all’enunciazione dei principi fondamentali comuni del diritto della navigazione aerea e miranti alla sua unificazione; una seconda parte è destinata a istituire e regolare l’Organizzazione per l’aviazione civile internazionale, in sostituzione della precedente CINA; una terza parte è destinata ai trasporti aerei internazionali mentre una quarta parte contiene le disposizioni finali, tra la quali spicca l’art. 94 attinente alle eventuali modifiche da apportare alla Convenzione: queste devono necessariamente essere approvate e votate dai due terzi degli Stati contraenti rappresentati nell’Assemblea al momento del voto⁴⁵.

La parte seconda della Convenzione di Chicago è da considerarsi atto costitutivo dell’Organizzazione per l’aviazione civile internazionale⁴⁶, organizzazione internazionale permanente avente sede a Montreal⁴⁷, che dal

⁴⁵ L’approvazione di un emendamento non necessariamente comporta la sua adozione. Esso infatti entra in vigore solo in seguito al deposito del numero delle ratifiche richiesto, che non può essere inferiore a due terzi. Inoltre l’emendamento non è valido per tutti gli Stati facenti parte della Convenzione ma solo per quelli che l’hanno ratificato, a tutela dell’espresso principio di sovranità degli Stati ma a discapito dell’uniformità e omogeneità tanto inseguita in questo campo.

⁴⁶ Il cui acronimo inglese è ICAO *International Civil Aviation Organization*. Si visiti <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>.

⁴⁷ Come deciso dall’Assemblea provvisoria della PICAQ attraverso una votazione segreta che vedeva competere Francia, Svizzera, Canada e Cina.

L’ICAO non deve essere confuso con la IATA - *International Air Transport Association*, anch’essa avente sede in Montreal. Essa è stata fondata nel 1945 con l’intento di fornirle un doppio ruolo: entità decidente condizioni generali di contratto e tariffe aeree per le rotte internazionali, con approvazione da parte dei governi, e associazione globale fra i vari vettori internazionali. La IATA non è dunque un complesso intergovernativo ma un’ente privato formato da compagnie aeree di linea; nell’atto costitutivo il suo compito principale risulta essere la promozione economica del trasporto aereo, raggiungibile attraverso la collaborazione tra le compagnie e con gli organismi internazionali coinvolti nel settore, tra cui l’ICAO, e la creazione delle migliori condizioni possibili per gli utenti consumatori. Praticamente tutte le compagnie aeree coinvolte nei trasporti di linea sono membri di tale organizzazione: si distingue tra *Active Members* (vettori di linea internazionali) e *Associate Members* (vettori di linea nazionali). Si veda Brancker J.W.S., *IATA and what it does*, Leyden, 1977; Carlucci F., *La cooperazione nel settore dell’aviazione civile: l’International Air Transport*

1947 ha assunto lo status di Istituto Specializzato dell'ONU. Fondamentale risulta essere l'art. 44 della Convenzione, il quale enumera gli obiettivi e gli scopi dell'Organizzazione:

- a) garantire lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile internazionale;
- b) promuovere le tecniche di costruzione e di utilizzazione degli aeromobili a scopi pacifici;
- c) incoraggiare lo sviluppo delle avioilinee, degli aeroporti, degli impianti e dei servizi di navigazione aerea destinati all'aviazione civile internazionale;
- d) mettere a disposizione dei popoli del mondo trasporti aerei sicuri, regolari, efficaci ed economici;
- e) evitare lo sperpero economico derivante da una smodata concorrenza;
- f) garantire il pieno rispetto dei diritti degli Stati contraenti e un'equa possibilità, per tutti gli Stati, di accedere all'esercizio delle imprese di trasporti aerei internazionali;
- g) evitare qualsiasi discriminazione tra Stati contraenti;
- h) promuovere la sicurezza del volo nella navigazione aerea;
- i) favorire, in modo generale, lo sviluppo dell'aeronautica civile internazionale.

Appare evidente, dalla lettura congiunta del Preambolo e dell'art. 44, che il compito principale di questa organizzazione è la promozione e la standardizzazione del più alto livello di regole e procedure relative all'aviazione civile internazionale e lo sviluppo di tutti gli aspetti ad essa inerenti, con particolare riferimento alla sicurezza aerea, intesa primariamente nella sua accezione di *safety*, vera ragione d'essere dell'Organizzazione. Certamente non è l'unico ente dedito a ciò ma è innegabile che il suo rilevante contributo normativo la rende custode della *safety* e della gestione globale delle problematiche ad essa connesse. L'ICAO si pone dunque come ente internazionale che assume la *leadership* globale nell'*aviation safety* e il ruolo di standardizzatore del complesso sistema dell'aviazione⁴⁸, attraverso un continuo dialogo con gli Stati e tra gli Stati al fine di renderli cooperanti per il raggiungimento degli stessi obiettivi.

Association, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1994, No.64, pagg. 137-153; Giumulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, pagg.112-128.

⁴⁸ Si veda Firican G., *Il ruolo dell'ICAO nella sicurezza aerea*, in Pellegrino F. (a cura di), *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, Milano, 2012, pagg. 19-24.

La struttura dell'Organizzazione è conforme a quella di ogni ente istituzionale; sono infatti presenti:

> l'Assemblea generale: è l'organo principale e sovrano dell'istituzione che rappresenta tutti gli Stati contraenti, i quali sono rappresentati dai loro delegati - ai quali possono aggregarsi consiglieri tecnici senza diritto di voto - che hanno uguali diritti e uguale potere di voto. Si riunisce almeno una volta ogni tre anni (ICAO *Triennial Assembly*) a seguito di convocazione da parte del Consiglio - a meno che non venga indetta un'Assemblea straordinaria - e per la validità delle sedute è richiesta la maggioranza degli Stati contraenti; le decisioni vengono assunte a maggioranza dei voti espressi, salvo siano previste modalità differenti. La partecipazione all'ICAO e, di conseguenza, all'Assemblea, è aperta ai soli membri delle Nazioni Unite (essendone l'ICAO Istituto Specializzato). L'Assemblea ha varie competenze: elegge ad ogni sessione il proprio Presidente e stabilisce le regole interne per il suo funzionamento, istituendo tutti gli organi sussidiari che possono essere utili; elegge i membri del Consiglio e ne esamina le sue relazioni annuali, adottando i provvedimenti necessari e le Risoluzioni relative ad ogni possibile aspetto dell'aviazione civile internazionale, individuando le linee strategiche da adottare; approva il budget dell'Organizzazione; approfondisce ogni questione non espressamente assegnata ad altro organo con la possibilità di rivolgersi al Consiglio, alle sottocommissioni e a tutti gli altri organi che ritenesse opportuno consultare o delegare; valuta le proposte dirette alla modifica delle disposizioni della Convenzione.

> il Consiglio: è l'organo permanente ed esecutivo, responsabile nei confronti dell'Assemblea. I suoi membri sono gli Stati stessi, eletti a rotazione dall'Assemblea per un periodo di tre anni⁴⁹. La scelta degli Stati che andranno a formare il Consiglio avviene secondo criteri ben precisi, al fine di dare adeguata rappresentanza a tre diversi gruppi in cui sono divisi gli Stati dell'Organizzazione: 1) Stati di primaria importanza nel campo del trasporto aereo che maggiormente hanno sviluppato e sviluppano il proprio

⁴⁹ Attualmente sono 36 gli Stati che a rotazione formano il Consiglio. È bene sottolineare che i Rappresentanti degli Stati non sono essi stessi membri del Consiglio poiché sono gli Stati ad essere membri di tale organo. Gli Stati vengono rappresentati da Rappresentanti da loro scelti tra personalità dotate di elevata preparazione tecnica.

sistema; 2) Stati che forniscono un utile e considerevole contributo alle infrastrutture in materia di navigazione aerea; 3) Stati non compresi nei precedenti gruppi la cui elezione assicura che tutte le aree del mondo siano rappresentate all'interno del Consiglio. Tale classificazione non ha ripercussioni sull'uguale peso e valore assegnato al voto degli Stati; tutti devono agire nell'interesse di tutti gli Stati membri. Una volta avvenuta la nomina, gli Stati, attraverso i Rappresentanti, scelgono il Presidente del Consiglio, personalità indipendente che ricopre l'incarico per un periodo di tre anni senza avere tuttavia potere di voto. Per la validità delle sessioni del Consiglio è richiesta la maggioranza, così come per le votazioni. Tra i vari compiti obbligatori assegnati a tale organo (al Consiglio sono assegnati anche incarichi facoltativi - Art. 55)⁵⁰, i più rilevanti sono la sottoposizione di relazioni annuali all'Assemblea - relative alla situazione della *safety* e contenenti i dati riguardanti i progressi compiuti - e l'adozione degli *International Standards and Recommended Practice (SARPs)*⁵¹, con relativa supervisione della loro corretta applicazione da parte degli Stati, per il quale è direttamente assistito da una delle Commissioni che lo coadiuvano, la *Air Navigation Commission*⁵² (la cui istituzione è prevista proprio dalla Convenzione di Chicago ex Art. 56; essa è formata da 19 membri che possiedono adeguate ed elevate doti e qualifiche nei diversi rami dell'aeronautica, scelti dagli Stati membri ma che agiscono in modo indipendente nell'interesse di tutta la comunità internazionale), le cui raccomandazioni, indirizzate al miglioramento della sicurezza e dell'efficienza della navigazione aerea, il Consiglio è chiamato a tenere in seria considerazione.

Per quanto riguarda le competenze del Consiglio, merita cenno l'Art. 84 della Convenzione, il quale affida a tale organo il potere decisionale di risolvere un'eventuale controversia sorta tra due Stati e relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione e dei suoi Allegati, nel caso in cui i soggetti coinvolti non siano in grado di raggiungere in

⁵⁰ Si veda Abeyratne R., *Art. 54 e Art. 55*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 575-586.

⁵¹ Con conseguente attribuzione di funzione quasi-legislativa. Si veda nota No.66.

⁵² Dal Consiglio dipendono la Commissione per la navigazione aerea, il Comitato del trasporto aereo, il Comitato dell'assistenza collettiva per i servizi di navigazione aerea, il Comitato per le finanze, il Comitato giuridico.

solitaria un accordo⁵³⁵⁴. Contro tale decisione, uno Stato può appellarsi rivolgendosi o ad un tribunale *ad hoc* istituito su accordo delle parti oppure alla Corte permanente di Giustizia internazionale. Ciò ha creato in dottrina diverse problematiche: il Consiglio è un organo prettamente politico formato da rappresentanti di governo non dotati di competenze giuridiche. La domanda che ci si pone è se un tale organo, apparentemente non dotato di indipendenza, possa decidere liberamente in merito alle questioni sottopostegli, al di là che lo si ritenga o meno proiettato più verso un *settling* che un giudicare. A parere di chi scrive, non sono ravvisabili elementi contrastanti con tale previsione laddove si condivida il pensiero secondo il quale quando il Consiglio opera secondo l'Art. 84 “*it must consider itself an independent judicial organ and act in accordance with rules of international law governing judicial proceedings.*”⁵⁵⁵⁶⁵⁷.

⁵³ Non solo: il Consiglio è stato indicato come organo adibito a risolvere controversie anche dagli iniziali *Bilateral Air Transport Agreements*. Si veda Milde M., *International Air Law and ICAO*, The Hague, 2012, pagg.195-205.

⁵⁴ Tale disposizione è integrata dal documento ICAO *Rules of Procedure for the Settlement of Differences*.

⁵⁵ Cheng B., *The Law of International Air Transport*, London, 1962, pag. 101. Si veda Abeyratne R., *Can ICAO Make Laws or Deliver Judgments*, in *Rulemaking in Air Transport*, Berlino, 2016, pagg. 81-96; Abeyratne R., *Legal Legitimacy of ICAO and Direction to be Taken*, in *Regulation of Commercial Space Transport*, Berlino, 2015, pagg. 113-143; Atherton T.C.-Atherton T.A., *The Resolution of International Civil Aviation Disputes*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 1992, Vol.9, No.2, pagg. 105-122; Dempsey P.S., *The Role of ICAO on Deregulation, Discrimination and Dispute Resolution*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1987, Vol.52, No.3, pagg. 529-583.

⁵⁶ Il Consiglio ha affrontato - ex Art. 84 - 5 controversie dal momento dell'entrata in vigore della Convenzione: *India vs. Pakistan*, 1952; *UK vs. Spain*, 1967; *Pakistan vs. India*, 1971, terminate con la negoziazione e *Cuba vs. United States*, 1996; *United States vs. 15 Member EU*, 2000, conclusesi grazie alla conciliazione del Consiglio. Attualmente dunque il Consiglio non ha ancora emanato decisioni nel merito.

⁵⁷ Tale funzione di *judicial body* ex Art.84 non deve essere confusa con la funzione *quasi-judicial*: l'Art.54(n) prevede la possibilità, per gli Stati contraenti, di sottoporre al Consiglio una qualsiasi questione relativa alla Convenzione, seguendo le *Rules for the Settlement of Differences*, dove il termine qualsiasi crea una sovrapposizione tra l'Art. 54(n) e l'Art. 84. In realtà l'Art. 84 può essere visto

> il Segretariato, nominato dal Consiglio e diretto dal Segretario generale; tale organo provvede a fornire tutto il supporto utile al Consiglio, adottando le disposizioni necessarie per la nomina del personale e la sua direzione. Esso è suddiviso in 5 bureaux: *Air Navigation Bureau* (ANB), il quale conduce analisi e studi tecnici relativi alla *safety* e alla navigazione aerea per l'aggiornamento e il potenziamento degli Annessi; *Air Transport Bureau* (ATB), il quale effettua analisi sulla security, l'ambiente e la politica economica; *Technical Cooperation Bureau* (TCB), che si occupa della cooperazione tecnica; *Legal Affairs and External Relations Bureau* (LEB), da ritenersi paragonabile ad un consulente legale interno all'organizzazione che, oltre a coordinare le relazioni esterne e fornire assistenza legale, compie ricerche in materia di diritto, fornendo utili indicazioni al bisogno; *Bureau for Administration and Services* (ADM), chiamato a fornire il supporto amministrativo richiesto dall'Organizzazione a fine di ottenere una gestione efficiente ed efficace.

I numerosi e seri problemi che l'Organizzazione si trova ad affrontare non possono essere tutti e in toto risolti solo a livello mondiale perchè diverse sono le circostanze e le situazioni, sotto ogni aspetto, che caratterizzano i vari luoghi; per tale motivo l'ICAO, per meglio realizzare i suoi obiettivi, ha ritenuto adeguato e produttivo suddividere la terra in 9 Regioni, istituendo per ognuna di esse un Ufficio Regionale, ognuno dei quali svolge la propria funzione attraverso riunioni di esperti che dedicano il loro lavoro alla supervisione delle problematiche insorte o che possono insorgere e all'ottimizzazione dei relativi servizi:

- NAM Nord America e Canada
- NAT Nord Atlantico
- CAR Caraibi
- SAM Sud America
- EUR Europa e Mediterraneo
- AFI Africa e Oceano Indiano

come una specificazione dell'Art. 54(n). Si veda Abeyratne R., *Art. 84*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 663-668; Giumulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, pagg. 99-102.

- MID Medio Oriente
- SEA Sud-Est Asiatico
- PAC Pacifico.

6) Gli Annessi della Convenzione

Sin dagli albori dell'aviazione, il bisogno di uniformità e omogeneità nel settore dell'aviazione civile è stato percepito come primario ed essenziale. Per tale motivo, tra le funzioni obbligatorie del Consiglio, fondamentale è quella che lo incarica di adottare gli *International Standards and Recommended Practices and Procedures (SARPs)*⁵⁸, “*for convenience designate as Annexes to this Convention*” ex Art. 54 lettera l, considerabili come la massima espressione della normativa tecnica e operativa a livello internazionale, dove per *International Standards* si intende qualsiasi specificazione la cui applicazione e attuazione sia da considerare come necessaria e obbligatoria per garantire la *safety* e a cui tutti gli Stati sono chiamati a conformarsi, mentre per *Recommended Practices* si intende qualsiasi specificazione la cui realizzazione sia da considerarsi come consigliabile, opportuna e vantaggiosa per la *safety*, richiedendo impegno da parte degli Stati per la loro realizzazione.

⁵⁸ L'ICAO non esaurisce la sua funzione con l'adozione degli Annessi. Oltre alle SARPs l'Organizzazione emana: -PANS *Procedures for Air Navigation Service*, relative a procedure operative dettagliate che ampiano i principi di base contenuti nelle SARPs; -SUPPS *Regional Supplementary Procedures*, che trovano applicazione nelle rispettive regioni in cui è stato suddiviso il globo; -*Guidance Material*, materiale privo di obbligatorietà che viene utilizzato per integrare e facilitare l'applicazione delle SARPs e delle PANS; -*Manuals*, ad integrazione di quanto già stabilito; -Circolari, volte a comunicare agli Stati informazioni specifiche. L'insieme di tale materiale costituisce una raccolta completa per un sicuro svolgimento dell'aviazione civile.

Non si può inoltre non menzionare il GASP *Global Aviation Safety Plan*, documento politico che contiene la definizione degli obiettivi globali di sicurezza, l'analisi dei progressi nel campo della sicurezza e le iniziative da intraprendere, garantendo il coordinamento di tutti gli *stakeholders* interessati per favorire un progresso sicuro e costante del trasporto aereo.

L'emissione o la modifica degli Annessi avviene in seguito a quattro fasi⁵⁹:
i) proposta di redazione di un nuovo Annesso o di modifica di uno precedente che può essere avanzata dall'ICAO stesso, dagli Stati contraenti o da altre Organizzazioni internazionali; *ii)* sviluppo della proposta, che consiste nell'analisi della stessa da parte della Commissione per la Navigazione Aerea, e nella ripartizione del lavoro a working groups specializzati in relazione alla materia da affrontare; *iii)* revisione finale ed elaborazione della proposta da parte della Commissione per la Navigazione Aerea, che la invia al Consiglio per fare sì che tale organo possa procedere alla sua votazione; *iv)* adozione del testo da parte del Consiglio che avviene se votano a favore i 2/3 dei membri. Entro 15 giorni un'edizione provvisoria chiamata *Green Edition* viene inviata ad ogni Stato contraente con una lettera esplicativa di accompagnamento. È prevista la possibilità che gli Stati contraenti entro tre mesi possano mostrare al Consiglio la propria disapprovazione nei confronti del materiale adottato; qualora ciò non si verificasse (e mai nella realtà è successo, avendo gli Stati contraenti possibilità di esprimere il proprio disappunto durante il procedimento di formazione o modificazione), quanto adottato diventa effettivo, con conseguente emanazione da parte del Segretariato dell'edizione definitiva chiamata *Blue Edition*.

L'uniformazione delle regole nel settore dell'aviazione è un'operazione estremamente complessa che si fa ancora più ardua se ci si sofferma sul valore legale che possiedono gli Annessi e sul vincolo che gli Stati hanno rispetto ad essi. È ben chiaro, leggendo la Convenzione di Chicago, che tali Annessi (così definiti "...for convenience...") non sono parte integrante del testo e che la loro adozione ed attuazione dipende dalla volontà degli Stati contraenti⁶⁰. È inoltre la Convenzione stessa a prevedere, ex Art. 38,

⁵⁹ Si veda Abeyratne R., *Law making and decision making powers of the ICAO council - A critical analysis*, in *German Journal Air and Space Law*, 1993, pagg. 387-394; De Stefani G., *La regolamentazione dell'ICAO: procedura e tempi tecnici di emanazione*, in *Trasporti. Diritto, Economia, Politica*, 2008, No.104, pagg. 47-58.

⁶⁰ Si veda Whiteman M., *Digest of International Law*, Alphen aan den Rijn, 1968, pag. 404. Non manca chi sostiene la necessità di non interpretare letteralmente la Convenzione; per questo si veda Kirgis F., *United Nations Legal Order*, 1995, Vol.1, pag. 109; Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2000, pag.

l'obbligo⁶² per gli stessi di notificare all'ICAO – entro 60 giorni dall'adozione quindi prima dell'entrata in vigore di un nuovo Annesso o di una modifica a un testo precedente – le possibili eventuali differenze con le SARPs al fine di evitare che venga meno la reciproca affidabilità tra Stati e emerga una discordanza che possa mettere in pericolo la sicurezza della navigazione aerea⁶³. Ciò premesso, è altrettanto vero che la Convenzione di Chicago, essendo un trattato internazionale concluso tra Stati, è sottoposta alla Convenzione di Vienna del 1969⁶⁴ e ai suoi principi, in particolare agli

208: “*When a treaty has an Annex, it is normal to provide that the Annex is an integral part of the treaty.*”.

⁶¹ Sui problemi relativi all'adozione degli Allegati da parte dell'Italia si veda Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione Europea*, Torino, 2015, pagg. 139-171; Comenale Pinto M.-Romanelli G., *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Diritto dei Trasporti*, 1994, No.2, pagg. 441 ss; Franchi B., *Lo stato di recepimento degli Allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Modena, 2001, pagg. 15-34. È importante ricordare la riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione, realizzata tramite il D.Lgs. No. 96/2005 e il D.Lgs. No. 151/2006. Per quanto concerne nello specifico il recepimento degli annessi, è stato modificato l'Art. 690, che ne ha stabilito il recepimento in via amministrativa, anche mediante regolamenti tecnici dell'ENAC.

⁶² Tale vincolo si rinviene dall'utilizzo del termine *shall*, che nell'inglese giuridico non viene impiegato come ausiliario del futuro ma per esprimere un obbligo. Si veda Swan M., *Practical English Usage*, Oxford, pag. 220; Giampieri P., *Legal English*, Milano, 2015, pag. 9. È importante sottolineare che tale onere esiste solo in relazione agli *International Standards*, la cui applicazione è considerata essenziale, e non anche alle *Recommended Practices*, prive di obbligatorietà essendo il loro compimento solo consigliato.

⁶³ Si veda De Stefani G., *Gli Annessi ICAO: in particolare sul dovere degli Stati di notificare le discordanze tra i regolamenti interni e gli Standards*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 2005, No.97, pagg. 7-17

⁶⁴ La Convenzione di Vienna prevede che essa si applichi unicamente ai trattati conclusi da Stati dopo la sua entrata in vigore; tuttavia la non retroattività della Convenzione non esclude che norme corrispondenti a quelle in essa contenute siano vincolanti per accordi internazionali precedenti in quanto essa codifica per lo più il diritto internazionale consuetudinario già esistente. Si veda Gioia A., *Diritto*

Artt. 26 e 27⁶⁵. Dunque è sí vero che gli Allegati non sono considerabili come facenti parte della Convenzione, che essi sono privi di forza immediatamente obbligatoria all'interno degli Stati e che necessitano di attuazione, ma è altrettanto vero che gli Stati stessi, ratificando la Convenzione di Chicago e diventando membri dell'ICAO, hanno accettato di collaborare al fine di raggiungere il più alto grado di uniformità possibile nel settore dell'aviazione civile, risultato che è possibile ottenere solo attraverso la cooperazione internazionale e la conseguente applicazione delle SARPs emanate dall'ICAO al preciso scopo di garantire la sicurezza nell'aviazione civile, potendo discostarsi da esse solo ed esclusivamente nei casi di oggettiva e insuperabile impossibilità, pena la responsabilità internazionale: in caso contrario infatti si verificherebbe una violazione dell'obbligo di buona fede previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁶⁶.

internazionale, Milano, 2013, pagg. 51-52; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pagg. 313-316.

⁶⁵ L'Art.26, intitolato *pacta sunt servanda*, stabilisce che “ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse seguito in buona fede”; l'Art.27 stabilisce che “una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato”. Si veda Fois P., *Il consenso degli Stati ad obbligarsi e il principio pacta sunt servanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, Vol.84, No.1, pagg. 5-32; Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, 2005, pagg. 85; Sinagra A.-Bargiacchi P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, pagg. 153-154.

⁶⁶ In linea generale, vi sono autori che ritengono che una disciplina adottata in virtù di un trattato internazionale obblighi gli Stati contraenti alla loro attuazione; vi sono altri autori che invece ritengono che gli Stati debbano adeguarsi a tali atti solo se lo ritengono opportuno e fattibile. Nel caso dell'ICAO, a parere di chi scrive è innegabile che il Consiglio svolge una funzione quasi-normativa consistente nella creazione di regole internazionali, dove il “quasi” è dettato dalla remota ma prevista possibilità che gli Stati contraenti mostrino, nei tre mesi successivi all'adozione, la loro motivata disapprovazione. Si veda nello specifico Abeyratne R., *Can ICAO Make Laws or Deliver Judgments?*, in *Rulemaking in Air Transport*, Berlino, 2016, pagg. 81-96; Abeyratne R., *How to make Rules*, in *Rulemaking in Air Transport*, Berlino, 2016, pagg. 97-118; Abeyratne R., *The Legal Status of the Chicago Convention and its Annexes*, in *Air and Space Law*, 1994, Vol.19, No.3, pagg. 113-123; Ducrest J., *Legislative and Quasi-Legislative Functions of ICAO: Towards Improved Efficiency*, in *Annals of Air and Space Law*, 1995, Vol.20,

Per quanto concerne la struttura degli attuali 19 Allegati tecnici, i quali contengono solo i requisiti essenziali richiesti per raggiungere un elevato grado di globalizzazione normativa e senza i quali il mondo del trasporto aereo sarebbe caotico, essa è uguale per ognuno di loro e prevede:

> materiale che costituisce formalmente l'Allegato:

- *Definitions* dei termini utilizzati al fine di creare omogeneità nel linguaggio per facilitare la comunicazione;
- SARPs, il nucleo vero e proprio del testo.
- *Appendices* ossia documenti che raggruppano separatamente disposizioni ma che comunque fanno parte delle norme e pratiche raccomandate

> materiale approvato dal Consiglio che viene pubblicato in associazione alle SARPs:

- Premessa, relativa alla genesi del testo
- Introduzione, comprendente notizie esplicative
- Note, le quali forniscono informazioni fattuali a sostegno delle SARPs.
- *Attachments*, materiale complementare utilizzato come guida applicativa.

Gli Annessi alla Convenzione sono attualmente 19⁶⁷:

- 1) *Personnel Licensing*; contiene norme relative al rilascio delle licenze del personale di volo, alle conoscenze teoriche che devono possedere e ai requisiti medici. L'essere umano è infatti l'anello fondamentale nella

No.1, pagg. 343-365; Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007, pag. 143. Per una visione generale del valore degli atti delle organizzazioni internazionali si veda Conforti B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 2015, pagg. 152 e ss.; Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, pagg. 127-168; Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, 2013, pagg. 304-308; Virzo R., *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pagg. 113-140; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pagg. 143-155.

⁶⁷ Nessun Allegato tecnico è specificamente previsto all'interno della Convenzione di Chiacago, la quale si limita a stabilire che l'ICAO può adottare la regolamentazione che ritiene necessaria in relazione a "...*safety, regularity, efficiency of air navigation...*" lasciando discrezionalità e libertà di scelta all'Organizzazione.

navigazione aerea e, al contempo, è il più variabile: una formazione adeguata e continua è necessaria.

- 2) *Rules of the Air*; disciplina una serie di regole del volo generali.
- 3) *Meteorological Service for International Air Navigation*; contiene regole e standardizzazioni relative alle informazioni meteorologiche, necessarie ai piloti per la navigazione aerea sia lungo le rotte da percorrere sia negli aeroporti e stabilite in conformità alle norme dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM).
- 4) *Aeronautical Charts*; contiene norme e standardizzazioni relative ai requisiti che le carte aeronautiche devono possedere e agli obblighi a cui soccombono gli Stati.
- 5) *Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations*; contiene le norme necessarie per uniformare le unità di misura.
- 6) *Operations of Aircraft*; contiene le norme e i criteri relativi alle pratiche operative per l'impiego dei differenti velivoli e alla strumentazione di bordo di ogni tipologia di velivolo. In tutte le fasi del volo, gli standard minimi stabiliti dall'ICAO sono il compromesso più accettabile per evitare che venga pregiudicata la sicurezza; ciò non osta allo sviluppo di norme nazionali più severe.
- 7) *Aircraft Nationality and Registration Marks*.
- 8) *Airworthiness of Aircraft*; contiene le norme e i requisiti operativi che i velivoli devono possedere per essere ammessi alla navigazione internazionale. Infatti l'art. 31 della Convenzione di Chicago specifica che ogni aeromobile impiegato nella navigazione deve essere munito di un certificato di aeronavigabilità rilasciato da un'autorità aeronautica nazionale dove per aeronavigabilità si intende la misura dell'idoneità dell'aereo a compiere un volo in sicurezza.
- 9) *Facilitation*; contiene le norme relative alle procedure di entrata, di uscita e di transito dei velivoli e altre relative raccomandazioni.
- 10) *Aeronautical Telecommunications*. Tale Annesso è diviso in 5 volumi:
 - i) *Radio Navigation Aids*; ii) *Communications Procedures*; iii) *Communication System*; iv) *Surveillance Radar and Collision Avoidance Systems*; v) *Aeronautical Radio Frequency Spectrum Utilization*.
- 11) *Air Traffic Services*; contiene norme per l'istituzione degli spazi aerei, la loro classificazione, i servizi e gli Enti del traffico aereo,

indispensabili elementi per garantire il procedure ordinato e sicuro degli aerei.

- 12) *Search and Rescue*; contiene le norme generali per l'istituzione del servizio di Ricerca e Soccorso.
- 13) *Aircraft Accident Investigation*; tale Allegato tecnico rappresenta il riferimento essenziale per l'attuazione delle inchieste di sicurezza in caso di incidenti o inconvenienti. Esso contiene la fondamentale definizione e distinzione tra *accident* e *incident*⁶⁸ e introduce l'obbligo di condurre un'indagine tecnica imparziale e indipendente - distinta da ogni azione e inchiesta giudiziaria volta a determinare colpe e

⁶⁸ “*Accident. An occurrence associated with the operation of an aircraft which takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked, in which:*

a) a person is fatally or seriously injured as a result of -being in the aircraft, or - direct contact with any part of the aircraft, including parts which have become detached from the aircraft, or -direct exposure to jet blast, except when the injuries are from natural causes, self inflicted or inflicted by other persons, or when the injuries are to stowaways hiding outside the areas normally available to the passengers and crew: or

b) the aircraft sustains damage or structural failure which: -adversely affects the structural strength, performance or flight characteristics of the aircraft, and - would normally require major repair or replacement of the affected component, except for engine failure or damage. when the damage is limited to the engine, its cowlings or accessories: or for damage limited to propellers, wing tips, antennas, tires, brakes, fairings, small dents or puncture holes in the aircraft skin: or

c) the aircraft is missing or is completely inaccessible.” – in italiano corrisponde a incidente.

“*Incident. An occurrence, other than an accident, associated with the operation of an aircraft which affects or could affect the safety of operation.”; - in italiano corrisponde a inconveniente.*

“*Serious incident. An incident involving circumstances indicating that an accident nearly occurred.”. – in italiano corrisponde a inconveniente grave, dove la differenza con accident consiste only in the result.*

Si veda Antonini A., *I sinistri aeronautici*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1993, No.61, pagg. 51-70; Cammaroto M., *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, in *Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2010, Vol.8, pagg. 355-365.

responsabilità⁶⁹ – allo scopo di risalire alle cause oggettive di un incidente o inconveniente e, conseguentemente, emettere un rapporto finale⁷⁰ contenente raccomandazioni e provvedimenti correttivi che possano aiutare nella prevenzione di incidenti futuri⁷¹.

- 14) *Aerodromes*; contiene norme relative alle caratteristiche degli eliporti e degli aeroporti, delle infrastrutture e degli equipaggiamenti di cui devono essere dotati.
- 15) *Aeronautical Information Services*; l'oggetto del servizio informazioni aeronautiche è assicurare il flusso di informazioni necessarie per la sicurezza, la regolarità e l'efficienza della navigazione aerea, soddisfacendo l'esigenza di conoscere quante più informazioni possibili.
- 16) *Environmental Protection*; contiene norme relative alla protezione dell'ambiente dagli effetti del rumore degli aerei.
- 17) *Security Safeguarding International Civil Aviation against Act of Unlawful Interference*; tale Annesso contiene i piani e le procedure generali che gli Stati devono adottare nei casi di pirateria o di attentati alla sicurezza dei trasporti aerei. Esso concerne principalmente aspetti amministrativi e di coordinamento tra i vari *stakeholders* coinvolti, oltre che misure tecniche per la protezione della *security*, con collegata richiesta ad ogni Stato contraente della stesura di un proprio programma di sicurezza. Data l'elevata competenza tecnica, esso è il fulcro del coordinamento e della regolamentazione della *security* nel settore dell'aviazione civile.

⁶⁹ ICAO Annesso 13 Cap. 3, 3.1: “*The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents or incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability.*”.

⁷⁰ Con la prevista possibilità “*At any stage of the investigation of an accident or incident, the accident or incident investigation authority of the State conducting the investigation shall recommend to the appropriate authorities, including those in other States, any preventive action that is considers necessary to be taken promptly to enhance aviation safety.*”, ICAO Annesso 13, Cap. 6, 6.8.

⁷¹ Si veda Franchi B., *La normativa internazionale in materia di inchieste aeronautiche*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 9-52; Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007, pagg. 107-164.

- 18) *Safe Transport of Dangerous Goods by Air*; contiene norme per l'imballaggio, l'etichettatura e la spedizione di merci pericolose.
- 19) *Safety management*. Abbiamo visto che quando si parla di sicurezza bisogna distinguere tra le accezioni di *safety* e *security*, le quali hanno entrambe come fine ultimo la prevenzione di ogni tipo di rischio associato alla navigazione. Mentre per il concetto di *security* - che si riferisce alla prevenzione degli atti di interferenza illecita - e per la sua definizione dobbiamo fare riferimento all'Annesso 17, è il recente Annesso 19 che ha provveduto a fornire una compiuta definizione di *safety*, precedentemente solo accennata nell'Annesso 13. La *High Level Safety Conference* tenutasi nel 2010 è stata l'*imput* per lo sviluppo di tale Allegato; a seguito di essa la Commissione per la Navigazione Aerea ha raccomandato di procedere in due fasi: 1) identificazione e consolidamento delle regole *safety* già esistenti in altri Annessi all'interno di un solo Allegato, a conferma della multidisciplinarietà della materia, con relativo loro adattamento ove necessario; 2) sviluppo ed elaborazione di potenziati requisiti. Il 25 febbraio 2013 è stato così adottato questo nuovo Allegato tecnico intitolato *Safety Management*, entrato poi in vigore il 14 novembre 2013. Il citato Annesso pone l'attenzione su diversi elementi: primariamente riconosce il ruolo fondamentale che devono ricoprire i singoli Stati. Compito loro infatti è lo sviluppo un SSP *State Safety Programme* che sostanzialmente rappresenta il sistema di gestione della *safety* da parte dello Stato. Una volta individuato e definito l'*AloSP Acceptable Level of Safety Performance*, lo Stato definisce politiche, attività e obiettivi necessari al suo raggiungimento, tenendo in considerazione l'entità e la complessità dell'aviazione civile interna ai suoi confini. In particolare la struttura di un SSP si fonda su 4 elementi: *i) safety policy*, obiettivi di sicurezza e assetto istituzionale; *ii) modalità di gestione del rischio*; *iii) garanzia del mantenimento della safety* sia attraverso lo sviluppo di un *State safety oversight* ossia di una serie di attività con cui lo Stato assicura l'implementazione delle regole relative alla *safety* sia attraverso il *Safety Data Collection, Analysis and Exchange* ossia la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni rilevanti e relative a pericoli, rischi, inconvenienti o incidenti: ciò infatti svolge un ruolo fondamentale nella prevenzione e nell'individuazione delle necessarie misure correttive; *iv) promozione della safety* a livello nazionale

attraverso la comunicazione e la realizzazione di percorsi di *training* che assicurino il mantenimento delle necessarie competenze o l'acquisizione di nuove.

Oltre alle individuate responsabilità che incombono sugli Stati, tale Annesso risulta essere particolarmente significativo per l'introduzione del *Safety Management System*, efficiente mezzo e metodo di gestione aziendale del rischio, a chiarimento e sviluppo del quale l'ICAO ha emanato il Doc ICAO 9859 *Guidance Material* intitolato *Safety Management Manual*⁷². Tale sistema è applicabile ad ogni entità del settore e a ogni livello⁷³ e personalizzabile attraverso la propria definizione degli obiettivi, con la propria conseguente pianificazione e valutazione delle prestazioni. Partendo dal presupposto che eventi negativi possono sempre verificarsi e che la prevenzione è elemento fondamentale per la salvaguardia da ipotetici incidenti o inconvenienti, esso rappresenta la concretizzazione dell'approccio sistematico preventivo e predittivo⁷⁴, senza tuttavia dimenticare l'elemento reattivo, nella gestione dei rischi connessi alla *safety*.

Esso si differenzia dal QMS *Quality Management System*, nonostante condividano determinate caratteristiche e certi procedimenti: il QMS si

⁷² Si veda Bernabei V.-Barbafina F., *Il Safety Management System nel campo dell'aviazione*, in Pellegrino F. (a cura di), *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, Milano, 2015, pagg. 163-170; Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 139-171; Rallo N., *L'Allegato 19 "Safety Management" e gli obiettivi dell'ICAO in tema di sicurezza del volo*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 173-177. L'universalità e l'utilità lo rendono applicabile a altri settori; si veda Tosto G., *L'esperienza del Safety Management System nell'ambito dell'aeronautica militare*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 219-229.

⁷³ Competenti ad adottare il SMS sono i vettori, le varie imprese operanti nel settore dell'aviazione civile e i singoli dipartimenti (*Maintenance, Flight Crew*, etc).

⁷⁴ Si veda De Lucia F., *Dalla safety reattiva a quella proattiva*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 231-235.

basa su procedure di controllo di qualità interne all'organizzazione allo scopo di raggiungere i risultati e gli obiettivi prefissati, mentre il SMS amplia il concetto ponendosi come obiettivo una continua tutela della *safety* attraverso l'interconnessione dei vari campi interessati, la prevenzione – come avviene nella *security*⁷⁵ -, l'identificazione dei pericoli e la valutazione e riduzione del rischio, garantendo un alto livello di performance.

Il *Safety Management System* si struttura in 4 parti:

- ◆ *safety policy and objectives*: tale parte rappresenta il fondamento del sistema poichè prevede l'individuazione delle finalità e degli obiettivi di sicurezza che si intendono perseguire e raggiungere. Tale parte si suddivide internamente in 5 elementi:
 - *management commitment* ossia la partecipazione diretta dei dirigenti a livello più alto poichè l'alta direzione deve essere consapevole di come il successo dell'organizzazione dipenda dall'efficacia di queste misure; si parla di *positive safety leadership*.
 - *safety accountabilities* ossia l'assunzione delle responsabilità nella sicurezza in linea con le aspettative e i risultati delineati.
 - *appointment of key safety personnel* ossia nomina del personale di sicurezza.
 - *coordination of emergency response planning*: è importante che all'interno di un'organizzazione siano definiti e chiari i ruoli e le responsabilità che spettano ad ognuno per favorire la coordinazione e la comunicazione durante le situazioni di emergenza.
 - *SMS documentation*: è basilare che le procedure e le policy aziendale decise siano documentate e aggiornate (if it's not in writing, it didn't happen).

⁷⁵ Si veda Cap.1 par.2 e 3.

- ◆ *safety risk management*⁷⁶, locuzione con la quale si intende “ensuring that risk are systematically analyzed in terms of probability of occurrence and severity of hazard effects, assessed (in terms of tolerability) and controlled to an ALARP acceptable level as low as reasonably practical through consistent and proactive framework.”⁷⁷, ossia l’insieme delle attività tra loro coordinate per controllare i rischi e mantenerli ad un livello accettabile.

È fondamentale che la differenza tra *hazard* e *risk* sia ben chiara: con il termine *hazard* si intende “an object or condition with the potential to cause death, injuries to personnel, damage to equipment or structures, loss of material or reduction of an ability to perform a prescribed function.” o “conditions which could cause or contribute to unsafe operation of aircraft or aviation safety-related equipment, products and services.”⁷⁸ mentre la parola *risk* è definita come “the assessed potential for adverse consequences resulting from a hazard. It is the likelihood that the hazard’s potential to cause harm will be realised”, “the assessment, expressed in terms of predicted probability and severity, of the consequence(s) of a hazard taking as reference the worst foreseeable situation.”⁷⁹⁸⁰.

Tale parte dunque si suddivide internamente in due elementi:

⁷⁶ Si veda Müller R.-Drax C., *Necessity and Development of Risk Management*, in Müller R.-Wittmer A.-Drax C., *Aviation Risk and Safety Management*, Berlino, 2014, pagg. 21-37.

⁷⁷ <https://www.bainessimmons.com/aviation-safety-management/safety-risk-management/>

⁷⁸ Si veda ICAO Doc. 9859 *Safety Management Manual*.

⁷⁹ Si veda ICAO Doc. 9859 *Safety Management Manual*.

⁸⁰ Dunque il pericolo è una “proprietà intrinseca non legata a fattori esterni ossia è una situazione, un oggetto, etc. che per le sue caratteristiche ha la capacità di causare danno alle persone” mentre il rischio è un “concetto probabilistico ossia è la probabilità che accada un certo evento capace di causare un danno alle persone. La nozione di rischio implica l’esistenza di una sorgente di pericolo e delle possibilità che essa si trasformi in un danno.”.

- *hazard identification processes* ossia identificazione delle situazioni di rischio, elemento chiave per la gestione della sicurezza.
- *risk assessment and risk mitigation*. Tale parte risulta essere il cuore del sistema in quanto rappresenta la concretizzazione dell'approccio proattivo tanto caldeggiato dall'ICAO. Esso consiste in un processo interno che pone il rischio come elemento centrale; esso deve essere valutato in relazione alla sua gravità e probabilità. Una volta identificato il livello di rischio, si procede con l'individuazione e l'adozione delle necessarie misure di eliminazione o mitigazione al fine di mantenere il rischio entro il limite accettabile. Essendo la completa eliminazione del rischio traguardo irrealizzabile e irraggiungibile è evidente come l'individuazione dell'*hazard* e il dominio del rischio siano vitali per il buon funzionamento del sistema.

Innovativo per il *risk management* è il *Bow-Tie System*, il quale consente un'analisi del rischio in una dimensione multilaterale favorendo il riconoscimento di una situazione di pericoli e facilitandone la gestione. Tale sistema è costituito da diversi elementi che compongono il quadro della situazione del rischio: i) *hazard* – collocato al centro – ossia la fonte potenziale del danno in esame (esempio: presenza di materiale combustibile nel cargo); ii) *top event* – collocato al centro e collegato all'*hazard* – inteso come il momento in cui non si ha più un adeguato controllo sul pericolo (esempio: incendio del carico); iii) *threats*, intese come *root causes* ossia possibili cause originarie (esempio: errato carico del cargo; danni occorsi durante l'imballaggio e non rilevati); iv) *consequences*, ossia gli *accident* o *incident* derivanti dall'unione tra pericolo e *top event* (esempio: perdita di controllo del mezzo); v) barriere proattive – posizionate tra le minacce e il *top event* – ossia tutte le misure necessarie al fine di mantenere il controllo sulla situazione di pericolo che può crearsi; vi) barriere reattive – posizionate tra il *top event* e le conseguenze – ossia tutte le misure necessarie per ridurre

la probabilità che il *top event* si traduca in *accident* o *incident*⁸¹. La struttura e l'interfaccia di tale diagramma consentono una veloce ed efficace visualizzazione delle dinamiche esistenti tra questi elementi. Esso pone in evidenza l'importanza dell'approccio reattivo e, soprattutto, l'importanza dell'approccio proattivo e predittivo: nonostante le situazioni di pericolo siano sempre latenti, conoscere le *root causes* permette di intervenire tempestivamente evitando di perdere il controllo della situazione⁸².

Per una corretta gestione del rischio, fondamentale è dunque una sua precisa analisi, per eseguire la quale si fa riferimento a due elementi: la probabilità e la gravità. Ad entrambi viene assegnato un valore: per quanto riguarda la probabilità, primo elemento a dover essere analizzato, i valori assegnabili sono *frequent-occasional-remote-improbable-extremely improbable*, mentre per quanto riguarda la gravità i valori sono *catastrophic-hazardous-major-minor-negligible*.

⁸¹ In relazione alle barriere, non si deve pensare che queste sono infallibili: per questo è necessario identificare, sia per le barriere proattive sia per le barriere reattive, gli *escalation factors* ossia ciò che può ridurre l'efficienza o addirittura far fallire una barriera, identificando le azioni necessarie al loro controllo.

⁸² Si veda <http://www.caa.co.uk/Safety-Initiatives-and-Resources/Working-with-industry/Bowtie/>; <http://www.cgerisk.com/knowledge-base/risk-assessment/thebowtiemethod>; <http://www.risk-support.co.uk/chapter-1.pdf>. Il *Bow-Tie System* si collega alla rappresentazione del *swiss-cheese model*, proposta da James Reason. Tale modello evidenzia che incidenti o inconvenienti si originano da una serie di fattori contemporanei e concatenati. Ogni foro rappresenta infatti un errore che ha il potenziale di causare una situazione di rischio: per tale motivo è indispensabile creare delle barriere in grado di arrestare il suo stato di avanzamento e di interrompere la catena di eventi che può portare a incidenti o inconvenienti. Si veda Reason J., *Human error: models and management*, in *British Medical Journal*, 2000, Vol.320, pagg. 768-770; http://patientsafetyed.duhs.duke.edu/module_e/swiss_cheese.html.

Risk probability	Risk severity				
	Catastrophic A	Hazardous B	Major C	Minor D	Negligible E
Frequent 5	5A	5B	5C	5D	5E
Occasional 4	4A	4B	4C	4D	4E
Remote 3	3A	3B	3C	3D	3E
Improbable 2	2A	2B	2C	2D	2E
Extremely improbable 1	1A	1B	1C	1D	1E

Figura No.2

Come emerge dalla tabella, la combinazione di questi due elementi determina un valore che categorizza il grado di rischio e la sua tollerabilità, indicando dunque in quali settori sia più urgente adottare delle azioni correttive e mitigatorie e in quali invece il lavoro di prevenzione raggiunge buoni risultati.

- ◆ *safety assurance*: per ogni attività è necessario svolgere una precisa e continua verifica delle performance per valutare e accertare la validità del sistema. Tale parte si suddivide internamente in tre elementi:
 - *safety performance monitoring and measurement* al fine di valutare che il sistema lavori in modo efficace ed effettivo.
 - *management of change* ossia identificazione dei cambiamenti interni ed esterni che possono comportare delle modifiche al sistema adoperato.
 - *continuous improvement of the safety system*.
- ◆ *safety promotion*: un buon livello di *safety* e di funzionamento del sistema in esame si raggiunge creando e promuovendo una cultura incentrata sulla sicurezza che aiuti a comprendere i programmi effettivi, le decisioni prese o da prendere e le responsabilità in capo a ciascuna persona e a tutti i livelli: tutti i dipendenti devono essere consapevoli dell'importanza della prevenzione e della sicurezza e per questo devono essere addestrati alle loro mansioni e resi dotti

delle responsabilità che gravano su di loro. Ciò include corsi di formazione iniziali e corsi di aggiornamento. Tale parte si suddivide internamente in due parti:

- *training and education*: tutti i soggetti facenti parte del personale devono ricevere adeguato addestramento teorico e pratico sui loro rispettivi ruoli e sulle loro responsabilità, ricevendo le giuste spiegazioni e motivazioni oltre che le informazioni necessarie alla comprensione delle responsabilità che gravano su ognuno di loro.
- *safety communication*, la quale si realizza attraverso presentazioni, comunicazioni interne, meetings interni all'azienda ed esterni, newsletters, safety bulletines, informazioni sulle procedure e le policy aziendali al fine di coinvolgere tutto il personale e renderlo edotto delle possibili novità.

Abbiamo visto precedentemente che l'attuazione di questi 19 Allegati tecnici è di competenza degli Stati contraenti e che la sicurezza dell'aviazione civile richiede non solo uniformità legislativa ma anche congruenza con tale legislazione. L'incertezza di tale situazione portò, nel 1999, all'adozione della Risoluzione A32-11 *Establishment of an ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme*, e, in particolare, del programma USOAP *Universal Safety and Oversight Audit Programme*⁸³, il quale si compone di verifiche regolari, sistematiche e obbligatorie effettuate dall'Organizzazione al fine di valutare l'effettiva attuazione teorica e pratica da parte dello Stato, ritenuto responsabile a livello internazionale e nazionale. Nello specifico tali verifiche mirano a valutare la capacità di sorveglianza sulla sicurezza e la capacità di gestione rispetto a quegli strumenti, definiti *critical elements*, che sono ritenuti utili ed efficaci per una corretta applicazione delle regole ICAO. Tali strumenti, che coprono tutta l'attività del trasporto aereo civile, sono: *Primary Aviation; Specific Operating Regulations; State Civil Aviation System and Safety Oversight Functions; Technical Personnel Qualifications and Training; Technical Guidance Tools and Provision of Safety-Critical Information; Licensing*,

⁸³ Tale programma ha sostituito quello introdotto nel 1992 con la Risoluzione A29-13, basato su un programma volontario.

*Certification, Authorization and/or Approval Obligations; Surveillance Obligations; Resolution of Safety Concerns*⁸⁴ .

Gli audit si suddividono in varie fasi: *i)* sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding* tra l'ICAO e lo Stato interessato⁸⁵; *ii)* identificazione della misura in cui la normativa ICAO è stata attuata all'interno dello Stato; *iii)* verifica in loco di quanto dichiarato dallo Stato nella fase precedente e identificazione delle divergenze e carenze che costituiscono fattori di rischio; *iv)* a chiusura dell'audit, emanazione di un *Interim Report*, contenente tutti i *findings* e le raccomandazioni necessarie, il quale viene trasmesso allo Stato interessato perchè rediga un *Corrective Action Plan*; *v)* redazione del *Final Safety Oversight Audit Report* contenente la valutazione del piano correttivo emesso dallo Stato; *vi)* visita *follow-up*, necessaria per verificare che siano state correttamente intraprese le misure correttive e che vi sia stato un miglioramento da parte dello Stato nell'attuazione del complesso di regole inerenti la *safety*.

Gli audit, inizialmente limitati all'analisi dell'implementazione dell'Allegato 1, 6, 8, con la Risoluzione A33-8, sono stati ampliati all'Allegato 11, 13 e 14⁸⁶. Essi vengono svolti nelle seguenti aree: *Primary Aviation Legislation and Civil Aviation Regulations* LEG; *Civil aviation Organization* ORG; *Personnel Licensing and training* PEL; *Aircraft Operations* OPS; *Airworthiness of Aircraft* AIR; *Aircraft Accident and Incident Investigation* AIG; *Air Navigation Services* ANS; *Aerodromes and Ground Aids* AGA. È importante sottolineare che l'ICAO non controlla direttamente l'industria dell'aviazione ma esamina la capacità di sorveglianza e controllo su tali elementi da parte delle autorità governative. Visto il successo del programma, nel 2010 la Risoluzione A37-5 *The USOAP Continuous Monitoring Approach*, richiamando la competenza degli Stati per la sorveglianza della sicurezza, ha implementato l'USOAP formalizzando l'evoluzione verso un *CMA Continuous Monitoring*

⁸⁴ Si veda ICAO Doc. 9735, *Universal Safety Oversight Audit Programme Continuous Monitoring Manual*, Third Edition, 2011; ICAO USOAP CMA *Safety Report*, 1st January 2013 to 31st December 2015.

⁸⁵ Ciò per rispettare il principio di sovranità dello Stato.

⁸⁶ Il programma è dunque stato esteso: si veda ICAO *Resolution A35-6 Transition to a CSA comprehensive systems approach for audits in the ICAO USOAP Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)*.

Approach, meccanismo basato su controlli ciclici e sullo studio delle prestazioni di sicurezza degli Stati e degli altri *stakeholders*, delle loro rispettive capacità di sorveglianza e dei progressi compiuti e, soprattutto, sulla sistematica raccolta di informazioni e sulla loro analisi, rendendole disponibili agli altri Stati e soggetti interessati al fine di identificare i fattori di rischio e le azioni correttive da attuare, favorendo un approccio maggiormente proattivo in grado di sviluppare strategie di assistenza ad ogni livello.

Come il programma USAP è strettamente correlato all'ICASS, così anche il programma USOAP è correlato al GASP, il quale stabilisce specificatamente gli obiettivi mondiali della sicurezza, le azioni necessarie per assistere gli Stati e le strategie di implementazione; la promozione di una *safety culture*⁸⁷ e il continuo miglioramento in materia sono elementi base fondamentali per favorire la crescita e lo sviluppo economico del trasporto aereo, “(...) *for an industry that directly and indirectly supports the employment of 56,6 milion people, contributes over 52 trillion to global GDP gross domestic product and carries over 2,5 billion passengers and 53,3 trillion worth of caego annually, safety must be aviation’s first and overriding priority*”⁸⁸”.

⁸⁷ Si veda Cap.3, par.9.

⁸⁸ Si veda ICAO *Global Aviation Safety Plan 2014-2016* disponibile online <http://skybrary.aero/bookshelf/books/2427.pdf>; ICAO *Global Aviation Safety Plan 2017-2019* disponibile online <http://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/GASP.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

Capitolo I

LIBRI E ARTICOLI

AA.VV., *Practical Aviation Security*, Oxford, 2013

Abbott K.W.-Snidal D., *Why States Act through Formal International Organization*, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1998, Vol.42, No.1, pagg. 3-32

Abeyratne R., *Art. 5*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 95-100

Abeyratne R., *Art. 6*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 101-110

Abeyratne R., *Art. 54*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 575-583

Abeyratne R., *Art. 55*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 585-586

Abeyratne R., *Art. 84*, in *Convention on International Civil Aviation*, Berlino, 2014, pagg. 663-668

Abeyratne R., *Aviation Security Law*, Berlino, 2010

Abeyratne R., *Can ICAO Make Laws or Deliver Judgments?*, in *Rulemaking in Air Transport*, Berlino, 2016, pagg. 81-96

Abeyratne R., *How to make Rules*, in *Rulemaking in Air Transport*, Berlino, 2016, pagg. 97-118

Abeyratne R., *Language Proficiency in Aeronautical Communications: Some Recent Developments*, in *Air and Space Law*, 2008, Vol.33, No.4/5, pagg. 356-367

Abeyratne R., *Law making and decision making powers of the ICAO council - A critical analysis*, in *German Journal Air and Space Law*, 1993, pagg. 387-394

Abeyratne R., *Legal Legitimacy of ICAO and Direction to be Taken, in Regulation of Commercial Space Transport*, Berlino, 2015, pagg. 113-143

Abeyratne R., *Security Issues*, in *Strategic Issues in Air Transport*, Berlino, 2012, pagg. 165-278

Abeyratne R., *The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security*, in *Air & Space Law*, 2011, Vol.36, No.3, pagg. 245-255

Abeyratne R., *The Events of 11 September 2002 – ICAO's Responses to the Security and Insurance Crises*, in *Air and Space Law*, 2002, Vol.27, No.6, pagg. 406-420

Abeyratne R., *The Legal Status of the Chicago Convention and its Annexes*, in *Air and Space Law*, 1994, Vol.19, No.3, pagg. 113-123

Alvarez J.E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2006

Antonini A., *I sinistri aeronautici*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1993, No.61, pagg. 51-70

Atherton T.C.-Atherton T.A., *The Resolution of International Civil Aviation Disputes*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 1992, Vol.9, No.2, pagg. 105-122

Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2000

Balboni P.E., *Le microlingue scientifiche-professionali*, 2000

Barros X., *EU Counterterrorism and Aviation Security: Supranational Rules but Intergovernmental Politics?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol.17, No.2, pagg. 53-69

Beccaria G.L., *I linguaggi settoriali in Italia*, Bompiani, 1973

Bernabei V.-Barbafina F., *Il Safety Management System nel campo dell'aviazione*, in Pellegrino F. (a cura di), *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, Milano, 2015, pagg. 163-170

Brancker J.W.S., *IATA and what it does*, Leyden, 1977

Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 139-171

Busti S., *Uso dello spazio aereo ed assistenza al volo*, in Rizzo M.P. (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2009, pagg. 29-70

Cammaroto M., *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, in *Rivista di Diritto, dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2010, Vol.8, pagg. 355-365

Campanelli O., *La nuova strategia ICAO per la security dell'aviazione civile*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2011, Vol.40, No.1, pagg. 171-201

Carlucci F., *La cooperazione nel settore dell'aviazione civile: l'International Air Transport Association*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1994, No.64, pagg. 137-153

Cheng B., *The Law of International Air Transport*, London, 1962, pag. 101

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, pagg. 53 ss.

Comenale Pinto M.-Romanelli G., *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Diritto dei Trasporti*, 1994, No.2, pagg. 441 ss

Comenale Pinto M., *La responsabilità del vettore aereo dalla Convenzione di Varsavia del 1929 alla Convenzione di Montreal del 1999*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2002, pagg. 67-119

Conforti B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 2015

Cottone M., *Il trasporto aereo di persone*, Roma, 2012

Crystal D., *English as a global language*, Cambridge, 2003

Dempsey P.S., *The Role of ICAO on Deregulation, Discrimination and Dispute Resolution*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1987, Vol.52, No.3, pagg. 529-583

Diederiks-Verschoor I.H., *An introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn, 2012

Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010

Ducrest J., *Legislative and Quasi-Legislative Functions of ICAO: Towards Improved Efficiency*, in *Annals of Air and Space Law*, 1995, Vol.20, No.1, pagg. 343-365

De Lucia F., *Dalla safety reattiva a quella proattiva*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 231-235

De Stefani G., *Gli Annessi ICAO: in particolare sul dovere degli Stati di notificare le discordanze tra i regolamenti interni e gli Standards*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 2005, No.97, pagg. 7-17

De Stefani G., *La regolamentazione dell'ICAO: procedura e tempi tecnici di emanazione*, in *Trasporti. Diritto, Economia, Politica*, 2008, No.104, pagg. 47-58

Estival D.-Farris C.-Molesworth B., *Aviation English*, New York, 2016

Fiorilli F., *International Air Transport Economic Regulation: Globalization vs Protection of National Interest*, in *The Aviation and Space Journal*, 2011, No.3, pagg. 8-17

Firican G., *Il ruolo dell'ICAO nella sicurezza aerea*, in Pellegrino F. (a cura di), *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, Milano, 2012, pagg. 19-24

Fois P., *Il consenso degli Stati ad obbligarsi e il principio pacta sunt servanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, Vol.84, No.1, pagg. 5-32

Franchi B., *La normativa internazionale in materia di inchieste aeronautiche*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 9-52

Franchi B., *Lo stato di recepimento degli Allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Modena, 2001, pagg. 15-34

Giampieri P., *Legal English*, Milano, 2015, pag. 9

Giemulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011

Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, 2013

Gray R.R., *The impact of Bermuda II on future bilateral agreements*, in *Air and Space Law*, 1978, Vol.3, No.1, pagg. 17-22

Guerrero-Lebrón M.J., *Incidencia del 11 de septiembre en el Derecho aeronautico*, in *European Transport Law*, 2004, Vol.39, No.5, pagg. 603-639

Havel B.F., *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*, Alphen aan den Rijn, 2009

Havel B.F.- Sanchez G.S., *The principles and practice of international aviation law*, New York, 2014

Hornik J., *Article 3 of the Chicago Convention*, in *Air & Space Law*, 2002, Vol.27, No.3, pagg. 161-195

Kennedy J.-Emery H.-Roberts A., *Aviation English: For ICAO Compliance*, London, 2008

Kirgis F., *United Nations Legal Order*, 1995, Vol.1

Long M.H.-Richards J.C., *Learning Vocabulary in Another Language*, Cambridge, 2013

Lopez de Gonzalo M., *I giudici comunitari confermano il nuovo Regolamento overbooking*, in *Diritto del turismo*, 2006, No.2, pagg. 154-169

Micale M.V., *I nuovi interventi internazionali in materia di security nella navigazione aerea*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2011, Vol.40, No.1, pagg. 203-214

Milde M., *International Air Law and ICAO*, The Hague, 2012

Müller R.-Drax C., *Necessity and Development of Risk Management*, in Müller R.-Wittmer A.-Drax C., *Aviation Risk and Safety Management*, Berlino, 2014, pagg. 21-37

Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2011

Rallo N., *L'Allegato 19 "Safety Management" e gli obiettivi dell'ICAO in tema di sicurezza del volo*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 173-177

Reason J., *Human error: models and management*, in *British Medical Journal*, 2000, Vol.320, pagg. 768-770

Rossi Dal Pozzo F., *Aviation security*, in *EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights*, Berlino, 2014, pagg. 55-82

Rossi Dal Pozzo F., *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008

Sinagra A.-Bargiacchi P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009

Swan M., *Practical English Usage*, Oxford, pag. 220

Tosto G., *L'esperienza del Safety Management System nell'ambito dell'aeronautica militare*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 219-229

Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005

Turco Bulgherini E., *La disciplina giuridica degli accordi aerei bilaterali*, Padova, 1984

Turco Bulgherini E., *Servizi aerei di linea e servizi aerei non di linea*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, pagg. 389-406

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>

Virzo R., *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pagg. 113-140

Wassenbergh H., *Safety in Air Transportation and Market Entry*, in *Air and Space Law*, 1998, Vol.23, No.2, pagg. 74-81

Whalen T.J., *The new Warsaw Convention: the Montreal Convention*, in *Air and Space Law*, 2000, Vol.25, No.1, pagg. 12-26

Whiteman M., *Digest of International Law*, Alphen aan den Rijn, 1968

Witten S.M., *Introductory Note to the Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil aviation and the Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, in *International Legal Matters*, 2011, Vol.50, No.2, pagg. 141-159

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, pagg. 155-173

Zampone A., *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto aereo di passeggeri*, in *Diritto dei trasporti*, 2000, No.1, pagg. 7-29

Witten S.M., *Introductory Note to the Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil aviation and the Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, in *International Legal Matters*, 2011, Vol.50, No.2, pagg. 141-159

SITI CONSULTATI

http://aviationbenefits.org/media/149668/abbb2016_full_a4_web.pdf

http://patientsafetyed.duhs.duke.edu/module_e/swiss_cheese.html.

<http://skybrary.aero/bookshelf/books/2427.pdf>

<https://www.bainessimmons.com/aviation-safety-management/safety-risk-management>

<http://www.caa.co.uk/Safety-Initiatives-and-Resources/Working-with-industry/Bowtie/>

<http://www.cgerisk.com/knowledge-base/risk-assessment/thebowtiemethod>

<http://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/GASP.pdf>

<http://www.icao.int/Pages/default.aspx>

<http://www.risk-support.co.uk/chapter-1.pdf>

<https://www.ukessays.com/essays/english-language/communication-an-important-tool-english-language-essay.php>

CAPITOLO II: Il diritto europeo del trasporto aereo

SOMMARIO: 1) Le relazioni esterne dell'Unione europea: brevi cenni. – 2) La regolazione del mercato europeo nel settore del trasporto aereo. – 3) Le relazioni esterne nel settore del trasporto aereo.

1) Le relazioni esterne dell'Unione europea: brevi cenni

La natura giuridica dell'Unione Europea è questione che è stata vivamente dibattuta nel corso degli anni e che a tutt'oggi non ha trovato una risposta unanime. Essa certamente non può essere inquadrata e classificata come uno Stato, non avendo un ambito territoriale definito e non essendo dotata di potestà originaria ma derivata dagli Stati membri, i quali non hanno perso totalmente la loro sovranità e statualità individuale⁸⁹. Tale Unione di Stati è piuttosto inquadrabile come un'organizzazione internazionale con elementi caratterizzanti *sui generis*, a partire dalla sovranità condivisa con gli Stati, dal potere degli stessi di deciderne il destino, dagli strumenti e dalle procedure utilizzate ma anche dalla possibilità di emanare norme direttamente obbligatorie all'interno degli Stati: essa dunque presenta caratteristiche sia di sovranazionalità sia di tipo intergovernativo⁹⁰.

⁸⁹ La nozione di Stato è stata variamente ricostruita in dottrina. La stesura dell'Art. 1 della Convenzione di Montevideo del 1933 ha rappresentato un elemento di rilievo; secondo tale articolo lo Stato è costituito da tre elementi: popolo, territorio e potere di governo. Si veda Bin R.-Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, pagg. 11-34; Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013, pagg. 127-129; Guastini R., *Il diritto come linguaggio*, Torino, 2006, pagg. 56-57; Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2010, pagg. 116-166; Mezzetti L., *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, pagg. 3-10; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pagg. 51-69.

⁹⁰ Si veda Adam R.-Tizzano A., *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pagg. 3-8; Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 47-

La comprensione della natura giuridica dell'Unione europea è correlata all'inquadramento del rapporto esistente tra il diritto europeo e il diritto dei singoli Stati membri⁹¹⁹² e del possibile conseguente riconoscimento del

53; Fois P., *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, Vol.99, No.2, pagg. 371-386; UK Essays, *Critically Assess Of The Constitutional Nature of the EU*, November 2013, disponibile online <http://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/critically-assess-of-the-constitutional-law-essays.php?cref=1>; Zielonka J., *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, 2007. Si parla anche di *tertium genus* ossia di un'entità che presenta una combinazione di elementi appartenenti sia alle organizzazioni internazionali sia allo Stato. Si veda Draetta U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2014, pagg. 45-47; Fragola M., *Temi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2008, pagg. 20-34. Per un confronto tra Unione Europea, USA, Cina e Russia, si veda Zielonka J., *The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, Vol.16, No.3, pagg. 281-301. Per uno specifico confronto tra Unione europea e USA, si veda Wilets J.D., *The Thin Line between International Law and Federalism: A Comparative Legal and Historical Perspective on US Federalism and European Union Law*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, Vol.5, No.1, pagg. 35-48.

⁹¹ La sfera di applicazione territoriale del diritto dell'Unione corrisponde fondamentalmente a quella dell'insieme dei diritti nazionali. In relazione alle teorie sull'integrazione si veda Kaczorowska A., *European Union Law*, Londra, 2013, pagg. 32-36.

⁹² Per quanto riguarda i rapporti tra gli ordinamenti interni e il diritto dell'Unione europea e la loro visione in un'ottica monista o dualista, si veda Boria P., *Diritto tributario europeo*, Milano, 2015, pagg. 56-67; Calamia A.-Vigiak V., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, pagg. 150-153; Carlotti G.-Clini A., *Diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2014, pagg. 23-24; Guastini R., *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano, 2010, pagg. 488 e ss; Parodi G., *Le fonti del diritto*, Milano, 2012, pagg. 40-88; Itzcovich G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, pagg. 33-84; Klamert M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, pagg. 85-90; Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, pagg. 397-410. Per quanto concerne il rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale si veda Bargiacchi P.-Sinagra A., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2016, pagg. 48-54; Cannizzaro E.-Palchetti P.-Wessel R.A., *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2011, pagg. 7-59; von Bogdandy A., *Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2008, Vol.6,

principio del primato del diritto dell'Unione, valido per le norme dotate di efficacia diretta ossia caratterizzate da sufficiente precisione e incondizionatezza⁹³. Fin dagli anni Sessanta la Corte di Giustizia europea ha sostenuto la teoria monista, secondo la quale il diritto europeo e i diritti interni degli Stati membri si integrano in un unico complesso di norme in cui il predominio spetta al diritto comunitario, con conseguente cristallizzazione del primato del diritto comunitario⁹⁴, necessario per garantire la realizzazione degli scopi previsti dal Trattato. È importante sottolineare che fra le caratteristiche dell'ordinamento giuridico europeo che questa Corte rileva vi sono l'indipendenza e l'autonomia, sia interna sia esterna, come emerge dal Parere 1/00⁹⁵ e, soprattutto, dalla sentenza *Kadi*⁹⁶

No.3-4, pagg. 397-413. Per quanto riguarda il rapporto tra diritti nazionali e diritto internazionale si veda Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013, pagg. 465-466; Guastini R., *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, Milano, 2010, pagg. 461-472; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pagg. 645-658.

⁹³ Nel caso in cui la norma non sia dotata di tali caratteristiche si parla di efficacia indiretta, con conseguente obbligo di interpretazione conforme (ma non di disapplicazione della norma interna confliggente) e possibile diritto al risarcimento del danno. Si veda Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 245-288; Porchia O., *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, Vol.8, No.1, pagg. 71-100.

⁹⁴ Non solo nella famosa causa C-6/64, *Costa vs. Enel*, sent. 15 luglio 1964, con la quale la Corte ha affermato che “(...) a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (...) e che i giudici nazionali sono tenuti a osservare. (...). Il trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario (...) implica una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore (...) sarebbe del tutto privo di efficacia.”, ma anche in sentenze più recenti, quali ad esempio C-147/08, *Jürgen Römer vs. Freie und Hansestadt Hamburg*, sent. 10 maggio 2011: “(...) il giudice nazionale incaricato (...) ha l'obbligo di disapplicare, all'occorrenza, qualsiasi contraria disposizione della legislazione nazionale, anche posteriore (...).”.

⁹⁵ Parere 1/00, *Progetto di accordo sull'istituzione di uno spazio aereo comune europeo tra la Comunità europea e taluni Paesi terzi*: “Le disposizioni del progetto di accordo ECAA non alterano le competenze della Comunità e delle sue istituzioni

- in cui la Corte europea esprime la necessità di salvaguardare l'indipendenza del diritto europeo con riferimento ai diritti fondamentali, che non possono essere compromessi dagli obblighi imposti da un accordo internazionale – e dal Parere 2/13⁹⁷, in cui la Corte sostiene la non competenza della Comunità europea ad aderire alla CEDU perchè ciò pregiudicherebbe la sua autonomia e la specialità del suo ordinamento giuridico⁹⁸. Al contrario la Corte Costituzionale italiana ha sempre creduto, fin dagli albori, nella teoria dualista, secondo la quale i due ordinamenti non si integrano in un unico sistema ma rimangono distinti, con conseguente atteggiamento di resistenza nei confronti del riconoscimento del principio

e non violano l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario. Sono dunque compatibili con il Trattato.”.

⁹⁶ Cause riunite C-402-415/05, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation vs Consiglio dell'Unione europea et Commissione dell'Unione europea*, sent. 3 settembre 2008. Si veda Lavranos N., *Protecting European Law from International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, Vol.15, No.2, pagg. 265-282.

⁹⁷ Parere 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. “A norma dell'Art. 6(3) TFUE, i diritti fondamentali, quali garantiti dalla CEDU, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (...) Per effetto dell'adesione la CEDU, al pari di qualsiasi altro accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolerebbe le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e formerebbe dunque parte integrante del diritto dell'Unione (...) Così l'Unione, al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta ad un controllo esterno (...). La corte ha precisato anche che un accordo internazionale può incidere sulle competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione”.

⁹⁸ Si veda Cherubini F., *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, Vol.10, No.2, pagg. 243-272; Vezzani S., *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del Parere 2/13 della Corte di Giustizia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2016, No.1, pagg. 68-100; Si veda; Zanghì C., *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, Vol.10, No.1, pagg. 33-63.

del primato del diritto europeo, se non altro perchè ciò avrebbe implicato un riconoscimento della superiorità dell'ordinamento comunitario all'interno di uno Stato che non aveva ceduto *in toto* la propria sovranità ma l'aveva limitata in determinate e circoscritte materie. A partire dalla sent. No. 170/1984 *Granital* la Consulta ha tuttavia mostrato forti segni di apertura rispetto alle proprie precedenti pronunce⁹⁹: essa ha riconosciuto il primato del diritto comunitario e il correlato dovere, per il giudice interessato, di disapplicare immediatamente le norme interne in contrasto con quelle europee¹⁰⁰, pur rimanendo la stessa ancorata alla visione dualista ossia alla separazione tra i due ordinamenti. Tuttavia la Corte costituzionale individua per sé una competenza residuale, esigendo la proposizione di una questione di incostituzionalità qualora la norma comunitaria risulti essere contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei Trattati e ai diritti dell'uomo (cosiddetta teoria dei controlimiti¹⁰¹): in questo caso viene meno il dovere del giudice di disapplicare immediatamente la norma interna contrastante, non solo perchè il trasferimento di parte della sovranità a organismi sovranazionali non può implicare un abbassamento dei livelli di protezione dei diritti fondamentali¹⁰², ma anche per garantire l'inviolabilità da parte del diritto comunitario del nucleo intangibile della Costituzione¹⁰³.

⁹⁹ Si cita, ad esempio, la sent. No. 232/1975 *Società Industrie Chimiche dell'Italia centrale* con cui la Corte stabilì che il giudice doveva sollevare la questione di legittimità costituzionale nel caso di leggi interne incompatibili con i provvedimenti europei.

¹⁰⁰ Si aggiunga che fondamentale è stata la riformulazione dell'Art. 117 Cost, il quale recita: “*La potestà legislativa si esercita (...) nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. (...)*”. Si veda Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 294-312; Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, pagg. 398-410; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pagg. 706-712.

¹⁰¹ Si veda Caggiano G., *La dottrina italiana nella fase costituente dell'ordinamento giuridico comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2013, Vol.8, No.3, pagg. 441-467; Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, pagg. 408-410.

¹⁰² Si veda la sent. No. 183/1973 *Frontini*.

¹⁰³ La teoria dei controlimiti, *prima facie*, può risultare anacronistica o, quanto meno, svuotata di significato, dopo la codificazione dell'Art. 6 TUE. In relazione a tale aspetto si veda Salmoni F., *La Corte Costituzionale e la Corte di giustizia delle*

Si può dunque affermare che la Consulta italiana, pur partendo da assunti differenti e credendo ancor'oggi nel dualismo esistente tra ordinamento comunitario e ordinamento italiano, si sia allineata alla posizione della Corte europea.

Per quanto concerne nello specifico il sistema delle divisione delle competenze tra Stati membri e Unione europea, queste sono logicamente definite derivate: si pone in evidenza l'Art. 5(2) TUE, che sancisce il principio di attribuzione: *“In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli*

Comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali, in Falzea P.-Spadaro A.-Ventura L. (a cura di), *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2002, pagg. 289-346. In realtà la questione è attualmente ancora dibattuta. Proprio per quanto concerne il rapporto tra le due Corti in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, si veda la C-105/14, *Taricco et altri*, sent. 8 settembre 2015, che ha visto la Corte europea non solo ribadire la propria giurisdizione nella materia delle frodi fiscali, ma anche sostenere che gli Stati membri devono garantire sanzioni effettive e dissuasive nei casi di frode grave, orientando i giudici verso la disapplicazione delle norme sulla prescrizione nel processo penale in cui le stesse non garantiscono tali efficaci sanzioni, contrastando così con la cosiddetta teoria dei controlimiti. La terza sezione penale della Corte di Cassazione, in data 30 marzo 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo a tale pronuncia, sostenendo che le norme sulla prescrizione sono norme sostanziali e in questo caso subirebbero un peggioramento. La Corte Costituzionale, con ordinanza No.24/2017, ha successivamente rimesso la questione alla Corte di giustizia europea, sottolineando che la supremazia del diritto europeo non è valida nel caso in cui le norme UE contrastino con i principi supremi e i diritti dell'uomo, cosa che avviene in questo caso poiché la prescrizione è soggetta al principio costituzionale di legalità penale. Si veda Calvano R., *La Corte Costituzione e i “Controlimiti” 2.0*, in *Fonti del diritto*, 2016, No.1, pagg. 2-19; Cupelli C., *La Corte Costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, 2017, disponibile online <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5196-la-corte-costituzionale-ancora-non-decide-sul-caso-taricco-e-rinvia-la-questione-alla-corte-di-giusu>; Giglio V., *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza No. 24/2017*, disponibile online <http://www.filodiritto.com/articoli/2017/02/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n.-242017.html>; Romboli S., *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte Costituzionale*, in *Consulta online*, 2016, No.3, pagg. 456-468.

Stati membri.”, e l’Art. 13(2) TUE, che recita: “*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da essi previste.*”¹⁰⁴. Tali disposizioni sottolineano che l’ampiezza della sovranità dell’Unione europea dipende dai poteri che gli Stati membri decidono di cederle attraverso i Trattati, i quali peraltro prescrivono l’illegittimità degli atti emanati oltre le competenze stabilite. Gli Stati dunque non fanno mistero della volontà di mantenere salde le proprie prerogative e della necessità che l’Unione europea osservi i limiti che le vengono posti¹⁰⁵. La disciplina delle competenze trova una definizione completa e precisa nell’attuale Trattato di Lisbona, che stabilisce la loro ripartizione in tre categorie¹⁰⁶:

¹⁰⁴ Oltre al principio di attribuzione, fondamentali risultano essere il principio di sussidiarietà ex Art. 5(1), secondo il quale “*L’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri ... ma possono essere conseguiti meglio a livello dell’Unione.*” e il principio di proporzionalità ex Art. 5(4), che recita “*... il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.*”. Si veda: Dashwood A., *The relationship between the Member States and the European Union/Community*, in *Common Market Law Review*, 2004, Vol.41, No.2, pagg. 357-373; Tesauro G., *Diritto dell’Unione europea*, Padova, 2010, pagg. 99-107.

¹⁰⁵ Il principio di attribuzione trova tuttavia due limiti, uno corrispondente all’Art. 352 TFUE, contenente la clausola di flessibilità, secondo la quale “*Se un’azione dell’Unione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi dei trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate (...).*” e l’altro corrispondente alla cosiddetta “teoria dei poteri impliciti” elaborata dalla Corte di Giustizia, secondo la quale l’Unione è dotata non solo dei poteri esplicitamente ad essa conferiti ma anche dei poteri impliciti necessari per garantire che i poteri espliciti siano esercitati efficacemente. Si veda Villani U., *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, 2014, pagg. 68-72; si veda Cap.2, par.2.

¹⁰⁶ Alle categorie di competenza enunciate nell’Art. 2 TFUE si deve aggiungere la competenza *sui generis* nel campo della politica estera e di sicurezza comune (Art. 2(5) TFUE), fondata sul metodo intergovernativo e caratterizzata dall’adozione di atti non legislativi. Si veda Best E., *Foreign and Security Policy*, in *Understanding EU Decision-Making*, Berlino, 2016, pagg. 111-124; Dijkstra H.-Vanhoonacker S., *The Common Foreign and Security Policy*, in *Oxford Research Encyclopedia of*

- competenze esclusive: nelle materie tipizzate rientranti in tale categoria solo l'Unione europea può legiferare e adottare atti obbligatori, salva l'autorizzazione data dalla stessa agli Stati membri. Ai sensi dell'Art. 3 TFUE le materie sono: a) unione doganale; b) regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria; d) conservazione delle risorse biologiche del mare; e) politica commerciale comune; 3) conclusione di accordi internazionali, a determinate condizioni.
- competenze concorrenti: in tali casi il potere di emanare atti giuridicamente vincolante viene condiviso dall'Unione europea e dagli Stati membri, i quali esercitano la loro autorità solo se l'Unione europea non ha ancora esercitato le proprie competenze: infatti se l'Unione europea emana un atto, gli Stati non possono più agire; in tal modo i poteri degli Stati membri si riducono progressivamente man mano che l'Unione europea emana norme interne (il fenomeno si definisce *pre-emption*¹⁰⁷). L'Art. 4(2) TFUE elenca alcune delle materie quali a) mercato interno; b) politica sociale; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) sanità pubblica. È importante sottolineare che tale elenco, al contrario di quelli relativi alle competenze esclusive e alle

Politics, 2016, disponibile online
https://www.researchgate.net/profile/Hylke_Dijkstra/publication/308802401_The_Common_Foreign_and_Security_Policy/links/57f36c4708ae8da3ce51b2b6.pdf;
 Draetta U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Milano, 2014, pagg. 348-414; Koehler K., *European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*, in *Caucasian Review of International Affairs*, Vol.40, No.1, pagg. 57-72; Saurugger S.-Terpan F., *Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, Vol.20, No.2/1, pagg.1-20; Villani U., *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, Vol.6, No.1, pagg. 9-23.

¹⁰⁷ Per un paragone del fenomeno tra Unione e USA, si veda Luif P., *The Division of Powers/Competences Between the EU and Member States: what can we learn from Pre-emption in the United States?*, in Rossi L.S.-Casolari F., *The EU After Lisbon*, Berlino, 2014, pagg. 37-55.

competenze di terzo tipo, non è tassativo ma esemplificativo: la competenza concorrente è dunque residuale rispetto alle altre.

- competenze di sostegno, coordinamento o completamento degli Stati membri, detta anche competenza di terzo tipo, che consiste in un'opera di assistenza agli Stati membri e solo per quanto concerne la loro dimensione europea. Le materie, tassative, sono: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

Le competenze attribuite rendono l'Unione europea di per sé fonte di diritto. Ovviamente l'ordinamento comunitario è riconducibile ad una pluralità di fonti, la cui attuale gerarchia può essere ricostruita come segue:

- diritto primario: è il diritto supremo dell'Unione Europea contenuto nel Trattato di Lisbona (TUE Trattato sull'Unione Europea e TFUE Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – i due Trattati hanno pari natura giuridica¹⁰⁸; si considera il TFUE come strumentale al TUE), e nei relativi Protocolli e negli Allegati. Ad essi si aggiungono la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea¹⁰⁹ e i principi generali del diritto, locuzione con la quale si

¹⁰⁸ Oltre alla questione relativa alla natura dell'Unione europea, ha suscitato forte interesse la classificazione della natura dei Trattati che istituivano la precedente Comunità e l'attuale Unione. Ad essi si è assegnata, sul piano esterno, la qualifica di trattati internazionali conclusi da Stati sovrani che ne decidono il destino, e, sul piano interno, quella di Carta costituzionale. Si veda, ad esempio, Parere 1/91, *Progetto di accordo tra la Comunità e i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio Economico Europeo: "Il Trattato CEE, concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la Carta costituzionale di una comunità di diritto."*

¹⁰⁹ Approvata dal Consiglio europeo di Biarritz il 13-14 ottobre 2000 e proclamata dal Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000. È solo attraverso il Trattato di Lisbona che tale Carta ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati ex Art. 6 TUE. Si veda Bronzini G., *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 2016, No.1/2, pagg. 15-32; Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 181-209; Douglas-Scott S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Human Rights Law Review*, 2011, Vol.11, No.4, pagg. 645-682; Spadaro A., *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta*

fa riferimento sia alla categoria dei principi generali del diritto dell'Unione sia alla categoria dei principi generali del diritto comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

- diritto intermedio ossia gli accordi internazionali dell'Unione europea e le norme del diritto internazionale generale facenti parte del suo ordinamento giuridico, vincolanti nei confronti di terzi e considerate parametri di legittimità per i suoi atti normativi¹¹⁰. Esse, tuttavia, sono comunque derogabili – salvo le norme *jus cogens* – nel caso in cui non siano compatibili con i Trattati e i suoi principi¹¹¹.
- diritto secondario o diritto derivato, composto dagli atti menzionati nell'Art. 288 TFUE – Regolamenti, Direttive, Decisioni, Pareri e Raccomandazioni, tra i quali non si rinviene alcun rapporto

dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2016, No.2, pagg. 297-340; Tesauro G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, pagg. 129-145. Si veda Cap.2, par.1, note 97-98.

¹¹⁰ Come specificato nell'Art. 3(5) TUE (“*Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale...*”) e dalla Corte di Giustizia, che ha dato valore proprio al diritto internazionale generale, non direttamente citato dai Trattati. Si veda C-366/10, *IATA vs. Secretary of State for Energy and Climate Change*, sent. 21 dicembre 2011: “*occorre ricordare che, come risulta dall'Art. 3(5) TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, l'Unione è tenuta a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità, ivi compreso il diritto internazionale consuetudinario.*”.

¹¹¹ Per un approfondimento sulla relazione esistente tra il diritto europeo e il diritto internazionale, si veda Amadeo S., *La Corte di Giustizia delle Comunità europee e i rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, Vol.36, pagg. 895-613; Casolari F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008; Cannizzaro E.-Palchetti P.-Wessel R.A., *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2011; Sbolci L., *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, No.4, pagg. 988-1011; Ziegler K.S., *The Relationship between EU Law and International Law*, in Patterson D.-Sodersten A., *A companion to European Union Law and International Law*, Hoboken, 2016, pagg. 42-61.

gerarchico – e dai cosiddetti atti atipici¹¹². L'unico rapporto gerarchico rinvenibile all'interno del diritto secondario è quello tra gli atti base e i correlati atti delegati o atti di esecuzione. Per quanto concerne i primi, l'Art. 290 TFUE prevede che possa essere assegnato alla Commissione, tramite delega discrezionale ma chiara disposta dal legislatore, il potere di emanare atti delegati (e quindi atti non legislativi) di portata generale che integrano o modificano elementi non essenziali di un atto legislativo definito atto base. Essa è dunque chiamata a definire elementi di particolarità dell'atto base. Tale potere è soggetto al controllo da parte del Parlamento europeo e/o del Consiglio, ai quali la Commissione presenta l'atto delegato: essi godono infatti del potere di obiettare impedendo il perfezionamento dell'atto o addirittura di revocare la delega precedentemente assegnata. Per quanto riguarda invece gli atti di esecuzione, l'Art. 291 TFUE prevede che essi vengano emanati dalla Commissione (in casi eccezionali dal Consiglio) – dopo aver richiesto un parere a un Comitato composto da rappresentanti di ogni paese dell'Unione europea seguendo una delle due procedure previste nel Regolamento (UE) No. 182/2011 – per rispondere alla necessità di dettare condizioni uniformi per l'attuazione di un atto vincolante¹¹³.

¹¹² Dato il carattere vario degli atti atipici, non è possibile fornire una classificazione sistematica. Si possono tuttavia raggruppare in tre categorie: i) atti espressamente previsti dai Trattati che possiedono la medesima denominazione di quelli tipici ma con caratteristiche giuridiche differenti; ii) atti espressamente previsti dai Trattati ma con denominazioni e caratteri differenti rispetto a quelli tipici; iii) atti non previsti da alcuna disposizione.

¹¹³ In passato vi era la comitologia, come disciplinata dalla Decisione 1987/373/CEE – O.J. L 197/33 e, in seguito, dalla Decisione 1999/468/EC – O.J. L 184/23 (modificata dalla Decisione 2006/512/CE – O.J. L 200/11). Con il termine comitologia si intende il sistema che prevedeva differenti procedure per mezzo delle quali la Commissione, nell'esercitare i poteri di esecuzione che le veniva conferiti dal Consiglio *ex* Art. 202 TCE, doveva tenere conto dei pareri emessi da Comitati speciali da lei consultati, senza che questi partecipassero al processo decisionale. Tale sistema, diventato complesso e farraginoso, è stato rivisitato dal Trattato di Lisbona, che lo ha semplificato, ridimensionando la cosiddetta comitologia. La consultazione dei Comitati non è più prevista nel caso

Per quanto riguarda il diritto intermedio e, nello specifico, gli accordi internazionali, il diritto dell'Unione europea osserva non solo le regole del diritto internazionale generale – in particolare la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 1986 – ma anche alle regole codificate nel Trattato di Lisbona, che nella parte V, Titolo V del TFUE e, in particolare, all'Art. 218 TFUE, fornisce una propria disciplina circa le modalità di esercizio del procedimento interistituzionale per la stipulazione di accordi internazionali¹¹⁴ con Stati terzi o con organizzazioni internazionali, che vale come *lex generalis* in mancanza di esplicite disposizioni in deroga¹¹⁵.

dell'emanazione di atti delegati *ex* Art. 290 TFUE; rimane per gli *implementing acts*, ma sono previste solo due procedure, una d'esame e una consultiva, come specificato dal Regolamento (UE) No. 182/2011 – O.J. L 55/13 che ha abrogato la succitata Decisione 1999/468/CE. Si veda Best E., *Delegated and Implementing Acts*, in *Understanding EU Decision-Making*, Berlino, 2016, pagg. 61-73; Bast J., *New categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2012, Vol.49, No.3, pagg. 885-927; Craig P., *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology*, in *European Law Review*, 2011, Vol.36, pagg. 671-690; Savino M., *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, No.10, pagg. 1041-1048. Per la differenza tra atti delegati e atti di esecuzione, si faccia riferimento alla C-427/12, *European Commission vs. European Parliament and Council of the European Union*, sent. 18 marzo 2014 e alle collegate conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón, contenenti un interessante approfondimento sulle questioni giuridiche relative a tali atti. Si veda Chamon M., *Clarifying the Divide between Delegated and Implementing Acts?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, Vol.42, No.2, pagg. 175-189.

¹¹⁴ Per accordi internazionali dell'Unione europea si indica ogni trattato internazionale concluso a nome di quest'ultima con un Paese terzo, con un gruppo di Paesi terzi oppure con un'organizzazione internazionale.

¹¹⁵ Ad esempio la procedura *ex* Art. 207(3) TFUE per la politica commerciale comune o la procedura *ex* Art. 217 TFUE per gli accordi di associazione. Nello specifico l'Art. 218 TFUE detta la disciplina generale di negoziazione e conclusione degli accordi internazionali. L'istituzione centrale è il Consiglio, il quale autorizza l'avvio dei negoziati, fornisce direttive e autorizza la firma e la conclusione degli accordi. Si veda Baroncini E., *L'Unione europea e la procedura*

Il Trattato di Lisbona prevede ex Art. 47 TUE che “L’Unione ha personalità giuridica.”: ciò significa che essa è, parallelamente agli Stati membri, soggetto autonomo di diritto internazionale in grado di negoziare e di stipulare a nome proprio accordi internazionali¹¹⁶ sia con Stati terzi sia con altre organizzazioni internazionali, come statuito dall’Art. 216 TFUE. Si è così voluto rafforzare sul piano internazionale il ruolo geopolitico dell’Unione elevandola al rango di attore della politica internazionale.

Affinchè l’Unione europea partecipi attivamente nel campo del diritto internazionale, oltre al riconoscimento della personalità giuridica è richiesto che alla stessa siano forniti i poteri esterni necessari alla sua azione¹¹⁷. Nello specifico, il paragrafo 1 dell’Art. 216 TFU individua i casi in cui sussiste la competenza dell’Unione per stipulare accordi internazionali, competenza che non è, ovviamente, illimitata, non solo per il già citato principio di attribuzione, precedentemente analizzato, ma anche per la soggettività internazionale che l’Unione deve condividere con gli Stati membri: “1. L’Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali -qualora i Trattati lo prevedano (competenza esplicita) o -qualora la conclusione sia necessaria per realizzare, nell’ambito delle politiche dell’Unione, uno degli obiettivi fissati dai Trattati, o -sia prevista in un atto giuridico vincolante dell’Unione, oppure - possa incidere su norme comuni o alterarne la portata (competenze implicite)”. Tale articolo non è altro che la cristallizzazione dell’essenziale e decisiva ricostruzione operata dalla Corte di Giustizia nel corso degli anni, utile per aver delineato e ampliato il quadro delle competenze esterne dell’Unione¹¹⁸. Si ritiene utile ricordare: a) la sentenza *AETS*¹¹⁹. Con tale

di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona, in Cuadernos de Derecho Transnacional, 2013, Vol.5, No.1, pagg. 5-37.

¹¹⁶ Si veda Gatti M.-Manzini P., *External Representation of the European Union in the Conclusion on International Agreements*, in *Common Market Law Review*, 2012, Vol.49, No.5, pagg. 1703-1734.

¹¹⁷ Nella Dichiarazione No.24 allegata all’atto finale della relativa conferenza intergovernativa, gli Stati membri hanno infatti precisato che “*Il fatto che l’Unione europea abbia personalità giuridica non autorizza in alcun modo l’Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri nei Trattati.*”.

¹¹⁸ Per una panoramica completa si veda Amadeo S., *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005.

pronuncia la Corte ha posto le basi sia per l'affermazione della teoria dei poteri impliciti, avendo affermato che "la competenza della Corte a stipulare accordi internazionali non deve essere in ogni caso espressamente prevista dal Trattato ma può desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati dalle sue istituzioni", sia per il riconoscimento del principio del parallelismo, avendo stabilito che la Comunità è provvista della competenza a concludere accordi internazionali in tutte le materie nelle quali ha la competenza a dettare norme sul piano interno: "In particolare, tutte le volte che per la realizzazione di una politica comune enunciata dal Trattato la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti norme comuni, gli Stati membri si vedono sottratto il diritto di agire e non hanno più il potere di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere degli impegni nei confronti degli Stati terzi (...). Non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni della Comunità da quello delle relazioni esterne."; b) il parere 1/75 – con tale parere la Corte ha stabilito che la Comunità, avendo la competenza esclusiva nella politica commerciale, non può condividere tale competenza con gli Stati perché ciò significherebbe consentirgli di derogare a quanto stabilito dalla Comunità: "L'esclusività della competenza della Comunità nella stipulazione degli accordi internazionali dipende dall'oggetto dell'accordo (...). È inammissibile che *nel caso di una competenza esclusiva sul piano interno* gli Stati membri conservino una competenza parallela a quella comunitaria, sia a nell'ordinamento comunitario sia in quello internazionali (...) significherebbe ammettere che gli Stati membri possono assumere, nei rapporti con Paesi terzi, atteggiamenti divergenti dall'ordinamento generale della Comunità (...)."; c) il parere 1/76 - nel quale la Corte ha affrontato la questione se poteri impliciti per concludere accordi internazionali possano essere ricavati anche in assenza di una normativa interna, stabilendo che "Ogni qualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, per realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in assenza di esplicite disposizioni a

¹¹⁹ C-22/70, *Commissione vs. Consiglio*, sent. 30 marzo 1971.

riguardo. Questa conclusione si impone tra l'altro in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano già stati esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni (...) la competenza a impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità."¹²⁰; d) le sentenze *Open Skies*, le quali verranno in seguito analizzate¹²¹.

Da tali pronunce si può dunque evincere il principio del parallelismo dei poteri interni ed esterni, parametro che definisce l'ampiezza della competenza dell'Unione europea nella stipulazione di accordi internazionali¹²²: con ciò infatti si intende che l'Unione ha il potere di concludere accordi internazionali non solo se tale potere è espressamente previsto dai Trattati – competenza esterna esplicita o normativamente prevista – ma anche in relazione a tutte quelle materie per le quali ha competenza per adottare atti normativi sul piano interno. Inoltre, la classificazione del tipo di competenza esterne dell'Unione europea si

¹²⁰ Non si limitano a queste le pronunce della Corte di Giustizia. È utile ricordare il Parere 1/94, che ha visto la Corte stabilire che la competenza esterna esclusiva dell'Unione non discende per forza propria dal potere della Comunità di adottare norme interne ma è solo nella misura in cui le norme comuni sono stabilite sul piano interno che la competenza esterna diventa esclusiva. Inoltre viene precisato che la necessità del Parere 1/76 è legata al fatto che gli scopi del Trattato non potrebbe essere altrimenti realizzati ricorrendo solo a norme interne; il Parere 1/03, con cui la Corte ha stabilito che per definire le competenze della Comunità è necessario effettuare un'analisi globale e concreta su materia, natura e contenuto dell'accordo. Inoltre con tale parere la Corte si discosta dalle precedenti pronunce, asserendo che esiste competenza esterna esclusiva se l'accordo internazionale può pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme comunitarie a prescindere dalla presenza di un'armonizzazione normativa completa interna.

¹²¹ Si veda Cap.2, par.3.

¹²² Mentre le competenze interne riguardano il funzionamento interno dell'Unione europea, le competenze esterne si inseriscono nel sistema di relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali

realizza anche in questo campo, come rilevato dall'Art. 3(2) TFUE¹²³: la competenza esterna dell'Unione è esclusiva – ossia l'Unione europea è l'unica a poter negoziare e concludere l'accordo – se la materia dell'accordo rientra nelle materie di competenza esclusiva sul piano interno. In caso contrario la competenza esterna dell'Unione è condivisa con gli Stati membri, che rimangono competenti in via transitoria e concorrente, fino a quando l'Unione non eserciti la propria competenza attraverso la creazione di norme interne comuni (*preemption* – si parla anche di competenze esclusive per occupazione)¹²⁴. Ne consegue che esistono differenti tipologie di accordi internazionali:

- accordi conclusi dall'Unione con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali: tali accordi diventano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come specificato nel paragrafo 2 dell'Art. 216 TFUE: “2. *Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.*”.

¹²³Art. 3(2) TFUE: “*L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorchè tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.*”.

¹²⁴ Si faccia riferimento alle cause riunite C-3-4-6/76, *Kramer et altri*, sent. 14 luglio 1976 – “*Poiché la Comunità non ha ancora esercitato appieno le sue funzioni in materia (...) gli Stati membri avevano competenza ad assumere obblighi (...) Tale competenza ha solo carattere transitorio (...)*” – e al Parere 2/91: “*La natura esclusiva o meno della competenza non soltanto deriva dalle norme del Trattato ma può derivare anche dalla portata dei provvedimenti che le istituzioni comunitarie hanno emanato (...) Vi possono essere accordi che riguardino un settore in cui le competenze sono ripartite tra la Comunità e gli Stati membri (...) Qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del Trattato, gli Stati membri non possono assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alterarne l'efficacia.*”. Si veda Mignolli A., *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2006, pagg. 179-196; Cannizzaro E., *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, No.2, pagg. 223-238; van Ooik R., *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*, 2007, disponibile online https://www.researchgate.net/publication/46695972_The_European_Court_of_Justice_and_the_Division_of_Competences_in_the_European_Union.

Ciò avviene sin dal momento della loro entrata in vigore a livello internazionale¹²⁵, vincolando le sue istituzioni e gli Stati membri al loro rispetto, senza che sia necessario alcun atto di adattamento o di esecuzione, confliggendo con il principio di diritto internazionale secondo il quale solo le parti contraenti di un accordo internazionale sono ad esso vincolate. L'obbligatorietà di cui sono dotati e la loro automatica entrata in vigore nell'ordinamento europeo li rende capace di produrre effetti diretti nei confronti dei singoli – ossia creano diritti esercitabili dai singoli – nel caso in cui le norme siano chiare, precise e incondizionate¹²⁶. Essi – al contrario di quello che accade con gli atti delle istituzioni, rispetto ai quali gli accordi internazionali sono sovraordinati¹²⁷ – risultano essere subordinati ai Trattati e, in particolar modo, ai principi generali del diritto ossia non hanno la forza necessaria per modificarli e violarli, anche a costo di andare contro il diritto internazionale non cogente: la loro eventuale contrarietà ne determinerebbe la loro illegittimità. Ciò risulta con chiarezza anche dall'Art. 218(11) TFUE, secondo il quale può essere richiesto parere vincolante alla Corte di Giustizia sulla compatibilità tra l'accordo e il diritto dei Trattati, oltre che sulla relativa competenza a stipularlo.

¹²⁵ Ciò ha trovato conferma in C-181/73, *Haegeman vs. Belgian State*, sent. 30 aprile 1974 e nella citata sentenza *IATA vs Secretary*, con cui la Corte ha statuito che quanto contenuto negli accordi conclusi dall'Unione diventa parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo, conseguenza automatica dell'entrata in vigore dell'atto.

¹²⁶ Requisiti individuati nella già ricordata sentenza *Van Gend & Loos* e nella C-6-9/90, *Francovich*, sent. 19 novembre 1991. Si veda Gáspár-Szilágyi S., *The primacy and Direct Effect of EU International Agreements*, in *European Public Law*, 2015, No.2, pagg. 343-370; Martines F., *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2014, Vol.25, No.1, pagg. 129-147; Editorial, *The Union, the Member State and international agreements*, in *Common Market Law Review*, 2011, Vol.48, No.1, pagg.1-7.

¹²⁷ Vi sono delle eccezioni, ad esempio l'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Si veda Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 219-221.

- accordi misti, ossia accordi conclusi sia da parte dell'Unione sia da parte degli Stati membri, che li devono ratificare, la cui stipulazione è necessaria nel caso di competenza concorrente. Per quanto concerne le disposizioni sottoscritte dall'Unione, queste sono parte integrante del suo ordinamento giuridico¹²⁸.
- accordi conclusi tra gli Stati membri: per quanto riguarda gli accordi conclusi anteriormente alla loro partecipazione alla Comunità/Unione, se incompatibili essi sono destinati ad essere abrogati dalle norme dei Trattati istitutivi, secondo le disposizioni del diritto internazionale relative alla successione nel tempo fra trattati aventi contenuto non compatibile. Se gli accordi sono stati conclusi successivamente alla partecipazione di uno Stato alla Comunità europea o all'Unione europea, anche su di essi prevale il diritto europeo, tanto più che secondo il principio di leale collaborazione gli Stati membri devono astenersi da adottare atti e misure che possano pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Gli Stati membri infatti restano liberi di concludere accordi tra loro ma a condizione che la materia non rientri tra le competenze esclusive dell'Unione.
- accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi¹²⁹: bisogna fare riferimento in questo caso al principio di diritto internazionale secondo il quale il trattato concluso tra due Stati non può essere emendato né abrogato per effetto della successiva conclusione di un'altra trattato. Per tale motivo l'Art. 351 TFUE contiene la clausola di compatibilità e introduce un'eccezione al primato del diritto europeo, facendo prevalere le disposizioni derivanti da un accordo concluso anteriormente all'entrata in vigore dei Trattati europei in caso di incompatibilità con la normativa europea ma solo nella misura necessaria per consentirgli di rispettare gli obblighi assunti nei confronti dello Stato terzo.

¹²⁸ Si veda Ippolito F., *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, Vol.4, No.3, pagg. 657-680.

¹²⁹ Si veda Rosas A., *The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, Vol.34, No.5, pagg. 1303-1345.

2) La regolazione del mercato europeo nel settore del trasporto aereo

Analizziamo ora il forte coinvolgimento delle istituzioni europee nel mercato dell'aviazione civile.

La realizzazione di un mercato interno in cui persone merci servizi e capitali possano liberamente circolare¹³⁰ è sempre stata obiettivo primario dell'Unione europea, al punto che l'Unione è diventata il più grande mercato di beni e di servizi al mondo grazie ai successi raggiunti¹³¹. Il cammino verso la creazione di un mercato unico nel trasporto aereo commerciale ha tuttavia incontrato grosse difficoltà¹³².

Come abbiamo visto precedentemente¹³³, il 1944 vide la sigla della *Chicago Convention*, con l'affermazione della completa ed esclusiva sovranità sopra lo spazio aereo nazionale. Si rammenta brevemente che l'*International Air Transport Agreement*, contenente 2 libertà tecniche e 3 libertà commerciali, non ottenne il numero di firme necessario per entrare in vigore, con la conseguenza che i traffici internazionali erano regolati attraverso i *BASA Bilateral Air Services Agreements*, modellati sul *Bermuda I Agreement*, a sua volta ispirato alla bozza stesa dall'ICAO *Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes*¹³⁴. Per quanto concerne invece il traffico interno

¹³⁰ Art. 26(2) TFUE “*Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, secondo le disposizioni dei Trattati.*”. Si veda Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2016 pagg. 1-244.

¹³¹ Si consulti <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146959.pdf;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151969.pdf;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152062.pdf.

¹³² Per una panoramica approfondita ed esaustiva si veda Tuo C., *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, pagg. 155-201.

¹³³ Si veda Cap.1, par.4.

¹³⁴ Si può ipotizzare un parallelismo tra lo schema delineatosi in seguito alla Convenzione di Chicago e l'attuale meccanismo europeo definito *opt-in* ossia della possibilità lasciata agli Stati membri di aderire in un secondo momento a politiche

agli Stati, questo era sostanzialmente gestito dalle compagnie di bandiera in regime di monopolio.

Restringendo il campo di analisi al continente europeo, sin dalla stipulazione del Trattato di Roma del 1957, che istituisce la Comunità Economica europea, gli Stati contraenti hanno compreso l'importanza e la centralità del settore dei trasporti, in particolare di quello aereo, considerato non solo strategico in sé per la crescita e lo sviluppo economico e sociale di tutta la regione europea ma anche essenziale in quanto mezzo per la realizzazione del principale obiettivo dell'allora Comunità europea ossia il mercato unico. Il Trattato CEE aveva dedicato ai trasporti il Titolo IV della Parte II (Titolo V TUE del 1992). Se è vero che all'Art. 74 CE (Art. 70 TUE) il Trattato esprimeva la volontà di creare un quadro di politica comune dei trasporti¹³⁵, è altrettanto vero che all'Art. 84(1) CE (Art. 80(1) TUE) prevedeva che *“Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.”* e all'Art. 84(2) (Art. 80(2) TUE) che *“Il consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura, potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea.”*¹³⁶. Ciò alimentava la convinzione che vi fosse una linea di demarcazione tra il settore dei trasporti aerei e marittimi e le altre tipologie di trasporto, al punto che si ritenevano non applicabili i principi dei Trattati, con la conseguenza che il tanto agognato mercato unico nel settore dei trasporti faticava a realizzarsi.

già in vigore. Si pensi all'Irlanda, che a marzo 2016 ha notificato alla Commissione l'intenzione di aderire al meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale, avvalendosi della clausola *opt-in*. Opposta è la clausola *opt-out* o clausola di esenzione che consente ad alcuni Stati membri di astenersi dal partecipare a determinare politiche.

¹³⁵ Art. 74: *“Gli Stati membri perseguono gli obiettivi del Trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente Titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti.”*

¹³⁶ Attualmente il Trattato di Lisbona dedica al settore dei trasporti – che secondo l'Art. 4(2) TFUE rientra nella competenza concorrente – il Titolo VI TFUE, prevedendo una politica comune dei trasporti, e il Titolo XVI relativo alle Reti Transeuropee. L'Art. 100(2) lascia al Parlamento europeo e al Consiglio di decidere se, in quale modo e con quali procedure adottare provvedimenti nel campo del trasporto marittimo e aereo: è stata così affidata a queste due istituzioni la regolarizzazione della politica comune dei trasporti.

Al superamento di questa stato di *impasse* ha contribuito la Commissione – con l’emanazione, quale fonte di impulso, nel 1979 del *Primo Memorandum Trasporti aerei: un’impostazione comunitaria*¹³⁷ e nel 1984 del *Secondo Memorandum Progressi verso lo sviluppo di una politica comunitaria dei trasporti aerei*¹³⁸, elaborati allo scopo di proporre uno schema globale per una politica dei trasporti aerei all’interno della Comunità che fosse la base per l’avvio del processo di liberalizzazione del settore – e, soprattutto, la Corte di Giustizia della Comunità, attraverso pronunce esemplificative e significative:

- la sentenza *Parlamento vs. Consiglio* del 1985¹³⁹, con la quale la Corte ha riconosciuto il Consiglio carente nella propria attività e lo ha invitato a intervenire nel settore della politica dei trasporti. In tal modo il Consiglio non avrebbe più potuto invocare le eventuali paventate difficoltà nell’opera di armonizzazione dei mercati nazionali per giustificare la mancata adozione delle necessarie misure di liberalizzazione.
- la cosiddetta sentenza *Marinai francesi* del 1986¹⁴⁰, che ha visto la Corte sancire che l’Art 84(2) CEE non escludeva l’applicazione ai trasporti marittimi e aerei dei principi generali del Trattato ma solo delle specifiche norme incluse nel Titolo IV.
- la sentenza *Nouvelles Frontières* del 1986¹⁴¹, con cui la Corte ha precisato l’applicabilità al trasporto aereo delle disposizioni del

¹³⁷ Doc.COM(75)311.

¹³⁸ Doc.COM(84)72.

¹³⁹ C-13/83, *Parlamento europeo vs. Consiglio delle Comunità europee*, sent. 22 maggio 1985; interessante è il seguente passaggio: “Il Parlamento europeo ammette che il Trattato lascia un ampio potere discrezionale al Consiglio per quanto riguarda il contenuto della politica comune dei trasporti. Tale potere discrezionale è tuttavia limitato sotto un duplice profilo: in primo luogo il Consiglio non può restare inattivo (...)”.

¹⁴⁰ C-167/73, *Commissione vs. Repubblica Francese*, sent. 4 aprile 1974: “benchè in forza dell’Art. 84(2) i trasporti marittimi e aerei siano, fintantochè il Consiglio non avrà deciso altrimenti, sottratti ai canoni del Titolo IV della seconda parte del Trattato, relativa alla politica comune dei trasporti, essi sono, alla stessa guisa degli altri mezzi di trasporti, soggetti ai principi generali del Trattato.”.

¹⁴¹ Cause riunite 209-213/84, *Ministere Public vs. Asjes*, sent. 30 aprile 1986: “dalla lettura dell’Art. 74 si desume che gli scopi del Trattato (...) valgono del

Trattato concernenti la libera concorrenza con la conseguenza che tutte le procedure precedenti per l'accordo delle tariffe erano in contraddizione tra loro¹⁴².

- la sentenza *Ahmed Saeed* del 1989¹⁴³, con la quale la Corte ha dichiarato che il limite di applicazione delle regole della concorrenza è giustificabile solo se necessario per la realizzazione di un interesse generale. Gli Stati sono stati dunque portati a rivedere i loro accordi bilaterali nei termini che contravvengono le regole europee sulla concorrenza.

Pertanto, a partire dagli anni '80, alla luce di queste interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia e sulla scia della *deregulation* americana¹⁴⁴, gli Stati

pari nel settore dei trasporti. Mancando qualsiasi disposizione contraria, si deve ritenere che le norme sulla concorrenza in esso contenute (...) si applicano al settore dei trasporti. Per quanto riguarda i trasporti aerei, l'Art. 84 non può essere interpretato nel senso che esso li sottragga alle norme generali del Trattato, comprese quelle in fatto di concorrenza."

¹⁴² Non si può dimenticare l'approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 attraverso il quale si è previsto che il Consiglio potesse decidere a maggioranza e non più all'unanimità. Art. 16(5) AUE: "All'Articolo 84, paragrafo 2 del Trattato CEE il termine *unanime* è sostituito dai termini *a maggioranza qualificata*."

¹⁴³ C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen vs. Silver Line Reisebüro GmbH e Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerds e. V.*, sent. 11 aprile 1989.

¹⁴⁴ Il processo di liberalizzazione europeo è stato certamente influenzato dalla *deregulation* americana – ispirata dall'economista Alfred Khan, avviata dal Presidente Jimmy Carter e proseguita dal Presidente Ronald Reagan – la quale peraltro non si limitava al solo settore dell'aviazione ma si estendeva a tutti i settori economici. Il primo passo compiuto fu l'emanazione nel 1978 dell'ADA *Airline Deregulation Act*, tra le cui misure prevedeva una graduale perdita di poteri da parte del CAB *Civil Aeronautics Board* - organismo deputato a promuovere e regolamentare l'industria del trasporto aereo americano – attraverso un programma che ne avrebbe ridimensionato i poteri fino al passaggio delle competenze al DOT *Department of Transportation*, con suo conseguente scioglimento, che avvenne il 1 gennaio 1985. Lo scopo primario dell'ADA era la creazione di un sistema basato sul libero mercato e sulla concorrenza (con conseguente ingresso per nuovi vettori, riduzione delle tariffe, apertura di nuove rotte e nuovi collegamenti), nella certezza che questo avrebbe prodotto vantaggi significativi al trasporto e ai consumatori. Sostanzialmente si è verificato il passaggio da un'economia controllata a un'economia di mercato. Si può dire che in seguito a tale opera riformatrice si è

membri, di concerto con le Autorità europee, hanno deciso di intraprendere un percorso graduale di valorizzazione e soprattutto di creazione della politica comune dei trasporti, attraverso una necessaria opera di armonizzazione in termini di integrazione del mercato, di ridimensionamento dell'intervento pubblico e dell'introduzione di condizioni di competitività omogenee.

Il legislatore comunitario ha dato così avvio, a partire dal 1987, ad una liberalizzazione progressiva¹⁴⁵ dei traffici aerei intracomunitari, articolata in tre fasi:

- il primo pacchetto¹⁴⁶ costituisce l'avvio prudente verso

modificata la struttura stessa del trasporto aereo, che ha visto la nascita del sistema *hub-and-spoke* (in contrapposizione allo schema *point-to-point*, tendenzialmente usato dalle compagnie aeree *low-cost*), termine con il quale si indica un sistema in cui il vettore fa convergere le diverse rotte operate su un unico *hub* per procedere poi allo smistamento. È dunque un sistema di organizzazione che tende a razionalizzare le risorse del sistema. Si veda Burghouwt G.-Hakfoort J., *The evolution of the European aviation network, 1990-1998*, in *Journal of Air Transport Management*, 2011, Vol.7, No.5, pagg. 311-318; Cook G.N.-Goodwin J., *Airline networks: A Comparison of Hub-and-Spoke and Point-to-Point Systems Airline*, in *Journal of Aviation, Aerospace, Education & Research*, 2008, Vol.17, No.2, pagg. 51-60; Giemulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, pagg. 134-135.

¹⁴⁵ Per una panoramica generale sulla *deregulation* americana si veda Giemulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, pagg. 129-137. Per una panoramica generale sulla *liberalization* europea si veda Diederiks-Verschoor I.H., *An Introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn, 2012, pagg. 85-112; Di Palma P., *La liberalizzazione dei diritti di traffico per le compagnie comunitarie all'interno dell'Unione*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, 2005, No.1, pagg. 9-14; Lo Bianco R., *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, pagg. 131-148; Giemulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, pagg. 137-173; Rossi Dal Pozzo F., *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, pagg. 7-19; Zunarelli S.-Pullini A., *I servizi di trasporto aereo*, in Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, pagg. 11-40

¹⁴⁶ Regolamento CEE No. 3975/87, O.J. L 374/1; Regolamento CEE No. 3976/87, O.J. L 374/9; Direttiva 87/601/CEE, O.J. L 374/12; Decisione 87/602/CEE, O.J. L 374/19. Si veda Busti S., *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1991, pagg. 49 e ss; McGowan F.-Seabright P., *Deregulating European airlines*, in *Economic Policy*, 1989, Vol.4, No.9, pagg.

l'introduzione di un nuovo sistema di regole, senza ovviamente rimuovere tutte le restrizioni esistenti. Tale pacchetto ha previsto la riduzione dei vincoli per la determinazione delle tariffe attraverso la creazione di un regime di zone tariffarie, la riduzione dei vincoli di capacità e frequenza sulle rotte, permettendo ai vettori di modificare la propria offerta su una determinata rotta senza preventiva autorizzazione, e la concessione di collegamenti con gli aeroporti comunitari secondari, consentendo alle compagnie non di bandiera esistenti di uscire dal proprio territorio nazionale ed inserire nella propria offerta anche collegamenti infracomunitari.

- il secondo pacchetto¹⁴⁷ costituisce la realizzazione di una più ampia libertà tariffaria – attraverso il passaggio dal regime della doppia approvazione (le tariffe sono valide solo se autorizzate da entrambi gli Stati) a quello della doppia disapprovazione (le tariffe si considerano approvate a meno che non vengano da entrambi gli stati interessati), salvo il vaglio della Commissione per variazioni eccessive – e di una maggiore apertura del mercato – sia attraverso l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di autorizzare l'entrata di nuove compagnie se rispondenti a previsti requisiti sia tecnici sia economici, sia attraverso l'autorizzazione a effettuare cabotaggio, seppur non oltre il 30% della capacità operativa.
- il terzo pacchetto¹⁴⁸ porta a compimento l'opera di liberalizzazione in Europa, adattando il settore al mercato comune. Nello specifico

283-344; Rinaldi Baccelli G., *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1987, No.41, pagg. 150 e ss.

¹⁴⁷ Regolamento CEE No. 2342/90, O.J. L 217/1; Regolamento CEE No. 2343/90, O.J. L 217/8; Regolamento CEE No. 2344/90, O.J. L 217/15. Si veda Lassandro A., *Il pacchetto di misure comunitarie sulla seconda fase di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1990, pagg. 1 e ss.

¹⁴⁸ Regolamento CEE No. 2407/92, O.J. L 240/1; Regolamento CEE No. 2408/92, O.J. L 240/8; Reg. CEE No. 2409/92, O.J. L 240/15. Si veda Busti S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1993, No.61, pagg. 71-103; Girardi P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Diritto dei trasporti*, 1993, No.1, pagg. 39-64; Rinaldi Baccelli G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Diritto*

fra i vari interventi si rinviene: i) l'introduzione del concetto di vettore comunitario; ii) riconoscimento a tutti i vettori comunitari della piena libertà di accesso alle rotte e eliminazione di ogni restrizione alla determinazione della capacità operativa; iii) una generale liberalizzazione tariffaria ossia ogni vettore ha diritto a stabilire le proprie tariffe (i Governi intervengono solo nel caso in cui le tariffe siano troppo alte o basse); iv) liberalizzazione totale, dal 1 aprile 1997, delle operazioni di rotte domestiche all'interno di uno Stato membro da parte di vettore aerei di altri Stati membri (cabotaggio).

Tale pacchetto realizzò una completa apertura del mercato interno¹⁴⁹ attraverso la rimozione di tutte le restanti restrizioni commerciali e la

e pratica dell'aviazione civile, 1991, No.2, pagg. 237 e ss; Scharpenseel M.F., *Consequences of E.U. Airline Deregulation in the Context of the Global Aviation Market*, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2011, Vol.22, No.1, pagg. 91-116; Silingardi G., *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1997, No.1, pagg. 505 e ss; Arrigo U.-Giuricin A., *Gli effetti della liberalizzazione del trasporto aereo e il ruolo delle compagnie low cost. Un confronto USA-Europa*, 2006, disponibile online <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1401043801559.pdf>.

¹⁴⁹ È attualmente impossibile stabilire cosa accadrà al mercato unico dell'aviazione dopo la Brexit, anche perchè, attualmente, non è stato ancora attivato l'Art. 50 TUE. Per approfondimenti sui possibili scenari relativi al mercato unico dell'aviazione si veda Vrbaski L., *Flying into Unknown: The UK's Air Transport Relations with the European Union and Third Countries Following "Brexit"*, in *Air and Space Law*, 2016, Vol.41, No.6, pagg. 421-444; l'analisi iniziale effettuata da IATA a giugno 2016, disponibile online https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/impact_of_brexit.pdf; il sito internet CAPA *Center for Aviation* <http://centreforaviation.com/analysis/brexit-up-in-the-air-implications-for-aviation-if-the-uk-votes-to-leave-the-european-union-262860>. Per approfondimenti generali, si veda Burkè C.-Hannesson O.I.-Bangsund K., *Life on the Edge: EFTA and the EEA as a Future for the UK in Europe*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.1, pagg. 69-96; Gee G.-Rubini L.-Trybus M., *Leaving the EU? The Legal Impact of "Brexit" on the United Kingdom*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.1, pagg. 51-56; Editorial, *Brexit Means Brexit*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.4, pagg. 589-594. Si consiglia di visitare i siti

creazione di un mercato in cui la gestione dei servizi viene effettuata su un piano di totale parità per favorire la concorrenza e la crescita del settore, come sostenuto in base alle regole del Trattato. Nello specifico è stato stabilito il principio secondo il quale i vettori aerei vengono definiti comunitari e non nazionali e possono non solo accedere a tutte le rotte all'interno dell'Unione ma anche fissare liberamente le tariffe aeree. Per quanto riguarda la stipulazione degli accordi bilaterali, il processo di liberalizzazione ha visto il loro progressivo abbandono all'interno del mercato della Comunità europea.

Il mercato interno aereo è attualmente regolato dal Regolamento (UE) No. 1008/2008 *recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità*¹⁵⁰, che ha sostituito per intero il terzo pacchetto allo scopo di assicurare un'applicazione omogenea della normativa comunitaria. Esso è strutturato in 5 capi e si occupa di disciplinare molteplici aspetti: disposizioni generali e definizioni; accesso al mercato; prezzi¹⁵¹; registrazione degli aeromobili e *leasing*; obblighi di servizio pubblico; distribuzione del traffico tra aeroporti; armonizzazione per i criteri nella concessione, validità e supervisione delle licenze di esercizio dei vettori aerei comunitari. Nello specifico i vettori aerei comunitari possono accedere a tutte le rotte interne europee – ad eccezione di rotte specifiche in relazione alle quali gli Stati possono imporre oneri di servizio pubblico – ma devono risultare conformi alle rigide regole previste: è infatti necessario il rilascio della licenza di esercizio¹⁵² che può essere

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-exiting-the-european-union>; <http://www.lawsociety.org.uk/support-services/brexit-and-the-legal-sector/>;

<http://www.eversheds.com/global/en/what/publications/brexit/index.page>;

<https://lrus.wolterskluwer.com/subjects/brexit-impact>. Si veda Cap.3, par.4.

¹⁵⁰ O.J. L 293/3.

¹⁵¹ Art. 22(1) Libertà in materia di tariffe: “*I vettori aerei comunitari e, per reciprocità, i vettori aerei dei Paesi terzi fissano liberamente le tariffe aeree passeggeri e merci per I servizi aerei intracomunitari, fatto salvo quanto disposto all’Art. 16(1).*”.

¹⁵² Art. 2 punto 1: “*licenza d’esercizio: un’abilitazione, rilasciata dall’autorità competente per il rilascio delle licenze a un’impresa, che consente di operare*

ottenuta solo se: *i*) il vettore è in possesso del COA Certificato Operatore Aereo¹⁵³ che specifica le attività che rientrano nella licenza di esercizio; *ii*) la proprietà e dunque il controllo è esercitato da Paesi dell'Unione e da loro cittadini, in un'ottica protezionistica e finalizzata al controllo tecnico degli aeromobili; *iii*) l'impresa ottempera a determinate condizioni finanziarie e di onorabilità. Il mancato rispetto di tali condizioni può comportare la sospensione o il ritiro della licenza¹⁵⁴.

3) Le relazioni esterne nel settore del trasporto aereo

Realizzato l'obiettivo di creare una politica comune dei trasporti sul piano interno, diventava necessario intensificare e migliorare le relazioni internazionali non solo per avere accesso a nuovi mercati, facilitando i collegamenti e offrendo ai viaggiatori una scelta più ampia, ma anche per

servizi aerei, secondo le modalità indicate nell'abilitazione stessa." In inglese *Operating Licence*.

¹⁵³ Art. 2 punto 8: "*COA: certificato di operatore aereo rilasciato a un'impresa in cui si attesti che l'operatore ha la capacità professionale e l'organizzazione necessarie ad assicurare lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle operazioni specificate nel documento stesso, come previsto nelle disposizioni del diritto comunitario o nazionale applicabile*". In Inglese *AOC Aircraft Operator Certificate*. Sostanzialmente per il suo rilascio è necessaria una verifica oggettiva dell'esistenza di un'organizzazione che ha, come suo scopo, l'esercizio di aeromobili. Esso non è trasferibile ad altro operatore. Si veda Art. 776 Codice della navigazione, come modificato dal D.Lgs. No. 96/2005: "*(...) sono ammessi a effettuare, a titolo oneroso, servizi di trasporto aereo (...) su rotte intracomunitarie i vettori aerei che hanno ottenuto una licenza di esercizio nonché, preventivamente, una certificazione quale operatore aereo, secondo le disposizioni di cui al presente capo e alla normativa comunitaria (...)*", come sostituito dal D.Lgs. No. 96/2005.

¹⁵⁴ Si veda Bocchese D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, No.2, pagg. 307-346; Camarda G., *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 25-68.

assicurare più alti *standard* in termini di qualità dell'offerta, sicurezza (doppiamente intesa: *safety*¹⁵⁵ e *security*¹⁵⁶), efficienza e cura dell'ambiente. Nonostante il processo di formazione e rivoluzione a livello europeo e i conseguenti risultati raggiunti, alla Comunità continuava a mancare una politica coerente nelle relazioni esterne del settore del trasporto aereo internazionale: i voli da e verso la Comunità continuavano infatti ad essere soggetti ai tradizionali e numerosi accordi bilaterali¹⁵⁷.

La Commissione ha sempre sostenuto la necessità di una dimensione comunitaria nelle relazioni tra Stati membri e Paesi terzi dovuta alla sua competenza esterna esclusiva nel trasporto aereo latamente inteso in quanto settore rientrante nella politica commerciale comune. Essa, negli anni '90, si spinse a chiedere al Consiglio di essere incaricata di negoziare e stipulare accordi in materia di trasporto aereo che sostituissero gli accordi bilaterali. Tale proposta venne fermamente respinta dagli Stati membri, ancorati ancora ad una visione protezionistica che non gli consentiva di cedere tale prerogativa in favore della Comunità.

Ciò non faceva altro che mantenere frammentato il quadro del mercato del trasporto aereo a livello europeo-internazionale, soprattutto se si pensa che a metà degli anni Novanta gli Stati Uniti, mossi dalla volontà di accedere al mercato interno europeo per ampliare l'offerta e allargare il proprio mercato, negoziarono con molti Stati europei (tra cui Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Svezia, Regno Unito, Francia, Germania, Italia) trasformando i già esistenti accordi bilaterali in accordi *open skies*, i quali, se da una parte prevedevano l'eliminazione di restrizioni quantitative circa frequenza dei voli e capacità, dall'altra prevedevano che i diritti di traffico fossero garantiti solo alle compagnie aeree delle due parti sottoscriventi l'accordo, con la conseguenza che i vettori USA avevano l'accesso alla quasi totalità del mercato interno

¹⁵⁵ Si veda Cap.3.

¹⁵⁶ Si veda Cap.1, par.2 e 3.

¹⁵⁷ Per una panoramica approfondita ed esaustiva si veda Tuo C., *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, pagg. 261-323.

europeo mentre il mercato interno americano rimaneva chiuso agli operatori stranieri¹⁵⁸.

Ciò venne malamente accolto dalla Commissione, che non aveva trovato riscontri positivi al suo invito di negoziare tali accordi non singolarmente ma attraverso un coordinamento tra loro. La Commissione si è dunque trovata obbligata a ricorrere alla Corte di Giustizia avviando, il 18 dicembre 1998, un ricorso per infrazione *ex Art. 226 TCE*, mettendo in discussione gli accordi per la loro non validità e legittimità a causa dell'assoluta contrarietà di alcune clausole che a suo parere violavano sia la libertà di stabilimento sia la sua competenza esclusiva esterna. La Corte di Giustizia della Comunità europea si è espressa a novembre 2002 con le note sentenze *Open Skies*¹⁵⁹, considerate pietra miliare e punto di partenza per le relazioni

¹⁵⁸ Passava in secondo piano il fatto che tali accordi consentissero alle compagnie aeree indicate l'estensione delle rotte per offrire servizi di quinta libertà verso altri Paesi: le destinazioni da servire oltre gli Stati Uniti non erano infatti molto appetibili, sotto il profilo economico, per i vettori europei.

¹⁵⁹ Cause riunite C-466/98 *Commissione delle Comunità europee vs. Regno Unito*, C-467/98 *vs. Regno di Danimarca*, C-468/98 *vs. Regno di Svezia*, C-469/98 *vs. Repubblica di Finlandia*, C-471/98 *vs. Regno del Belgio*, C-472/98 *vs. Granducato di Lussemburgo*, C-475/98 *vs. Repubblica d'Austria*, C-476/98 *vs. Repubblica Federale di Germania*, sent. 5 novembre 2002. Esse hanno raccolto la grande soddisfazione della Commissione. Tali sentenze hanno ricevuto numerosi commenti. Si veda Abeyratne R., *The Decision of the European Court of Justice on open skies, How can we take liberalization to the next level?* In *Journal of Air Law and Commerce*, 2003, Vol.68, pagg. 485 e ss; Comenale Pinto M., *Gli open sky nella prospettiva della Corte di Giustizia CE*, in *Diritto del Turismo*, 2003, pagg. 57-60; Hillion C., *ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the Eu System of External Relations*, in Maduro M.-Azoulay L., *The Past and the Future of EU Law*, Oxford, 2010, pagg. 224 e ss; Slot P.-Duteilh de la Rochere J., *Case Report: Court of Justice, Open Skies Judgments of the Full Court of 5 November 2002*, in *Common Market Law Review*, 2003, Vol.40, No.3, p. 697-713; Sørensen F.-Van Veert W.-Chengjui Lu A., *ECJ Ruling on Open Skies Agreements vs. Future International Air Transport*, in *Air and Space Law*, 2003, Vol.28, No.3, pagg. 3-18; Wassenbergh H., *The Decision of the ECJ of 5 November 2002 in the "Open Skies" Agreements Cases*, in *Air and Space Law*, 2003, Vol.28, No.1, pagg. 19-31. Per un'analisi a distanza di oltre dieci anni sul ruolo dell'Unione europea nell'aviazione internazionale, si veda Charokopos M., *Asserting a Leading Role for*

esterne dell'Unione europea in questo campo, avendo chiarito la distribuzione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, modificando in maniera considerevole il quadro del settore del trasporto aereo. Nello specifico la Corte ha stabilito che tali accordi bilaterali *open skies* erano contestabili sotto un duplice aspetto:

- la Corte di Giustizia ha analizzato la cosiddetta clausola di nazionalità: la restrizione dei diritti internazionali di traffico ai soli vettori di un determinato Paese e la previsione che tali vettori devono appartenere o essere controllati in misura superiore al 50% da cittadini del Paese di origine, consente a ciascuna delle parti dell'accordo di limitare e/o rifiutare i diritti ivi previsti ai vettori designati che non siano più di proprietà o sotto il controllo di soggetti di tale parte. Ciò significa che, se un vettore designato da una parte dell'accordo perde la nazionalità di quel Paese, l'altra parte può negare al nuovo subentrante il diritto di esercitare le rotte oggetto dell'accordo bilaterale. Ciò comporta un chiaro svantaggio del mercato europeo: tali diritti offrono ai vettori statunitensi l'accesso al mercato interno europeo, mentre il mercato interno USA rimane strettamente chiuso agli operatori stranieri. Ciò risulta essere per la Corte incompatibile con il diritto di stabilimento (*ex* Art. 52 divenuto Art. 43, attualmente Art. 49 TFUE) ossia con il diritto di accesso non discriminatorio che deve essere garantito ai cittadini e alle imprese su tutto il territorio europeo per esercitarvi un'attività senza alcuna discriminazione¹⁶⁰.

the European Union in International Aviation: When Aspirations Meet Reality, in *International Journal*, 2015, Vol.70, No.1, pagg. 40-62.

¹⁶⁰ C-469/98, Punto 126: "... dalla formulazione della suddetta clausola emerge che gli Stati Uniti d'America, in via di principio, sono tenuti ad accordare i diritti di traffico alle compagnie aeree di cui una quota rilevante della proprietà e il controllo effettivo facciano capo alla Repubblica di Finlandia o a cittadini finlandesi..."; Punto 127: "Da quanto precede deriva che le compagnie aeree comunitarie possono sempre essere escluse dall'applicazione degli accordi in materia di trasporto aereo stipulati tra la Repubblica di Finlandia e gli Stati Uniti d'America, laddove le compagnie aeree finlandesi beneficiano di tale applicazione. Di conseguenza, le compagnie aeree comunitarie subiscono una discriminazione che impedisce loro di beneficiare del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, vale a dire la Repubblica di Finlandia."

- La Corte ha analizzato la contestazione mossa dalla Commissione agli Stati membri per averli stessi violato la competenza esterna esclusiva della Comunità in forza del Parere 1/76¹⁶¹ e della sentenza *AETS*¹⁶².

La Corte ha però deluso la Commissione, mostrando un atteggiamento prudente e affermando in primo luogo che l'Art. 84(2) CE prevede un potere d'azione in capo alla Comunità ma lo subordina ad una decisione del Consiglio, unica istituzione che può fornire la Comunità del potere di concludere un accordo internazionale in materia di trasporto aereo. In relazione al Parere 1/76 la Corte statuisce che non sussiste il collegamento necessario tra azione interna ed esterna in grado di fornire alla Comunità la competenza esterna, potendo la stessa regolare determinate questioni attraverso atti interni. In relazione alla sentenza *AETS* l'organo giudicante asserisce che la Comunità acquista l'esclusività della competenza nel caso in cui o abbia attribuito espressamente mandato alle proprie istituzioni per la negoziazione e stipulazione di accordi o abbia raggiunto una completa armonizzazione del settore o, ancora, abbia emanato norme relative ai cittadini extracomunitari. Avendo stabilito che l'opera liberalizzatrice non può intendersi totalizzante perché non si cura della situazione dei vettori dei Paesi terzi nella Comunità, ne consegue che la Comunità possiede competenza esclusiva solo in relazione alle materie dalla stessa direttamente

Per il diritto di stabilimento si veda Calamia A.-Vigiak V., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, pagg. 226-227; Draetta U., *Elementi di Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Milano, 2014, pagg. 97-201.

¹⁶¹ Si veda Cap.2, par.2, dove si è specificato che il Parere 1/76 ha visto la Corte riconoscere che la Comunità ha competenza a concludere un accordo internazionale anche in assenza di normativa interna se tali accordi risultano essere necessari per la realizzazione degli obiettivi del Trattato, non raggiungibili con l'adozione di sole norme comuni interne.

¹⁶² Si veda Cap.2, par.2, dove si è specificato che con la sentenza citata la Corte ha statuito che la Comunità acquisisce una competenza esterna in virtù dell'esercizio delle competenze interne se gli accordi internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni o comunque di un settore già in parte disciplinato da tali norme, qualora queste incidano sull'esercizio di una competenza comunitaria.

trattate (quali sistemi di prenotazione telematica, bande orarie ossia *slot* e tariffe per le rotte intracomunitarie)¹⁶³ e che gli Stati membri, in virtù anche dell'obbligo di leale cooperazione *ex* Art. 10 TCE (attualmente Art. 4(3) TUE), hanno violato la competenza esterna esclusiva solo in relazione a queste materie.

Con tali sentenze, nonostante si noti un atteggiamento della Corte di Giustizia limitativo rispetto alla richiesta esclusività delle competenze esterne per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, si è comunque chiarito, da un punto di vista giuridico, che gli Stati membri non potevano e non possono procedere in solitaria stipulando per proprio conto accordi bilaterali con Stati terzi: in nome dell'esigenza della rappresentazione unitaria essi sono chiamati a operare in stretta collaborazione e coordinazione con la Commissione europea, anche per rispetto dello statuito obbligo di leale cooperazione tra le varie istituzioni.

In seguito all'emanazione di tali sentenze - che hanno sostanzialmente segnato il punto di avvio della politica estera della Comunità - si sono susseguite una serie di Comunicazioni della Commissione^{164 165}. Nelle COM(2002)649, COM(2003)94 e COM(2005)79 la Commissione ha riconosciuto la necessità di attuare una serie di riforme in grado di favorire l'elaborazione di un approccio comunitario coerente rispetto al traffico aereo internazionale, ritenendo fondamentale: *i*) conformare gli accordi bilaterali dei singoli Paesi membri al diritto comunitario; *ii*) ricevere

¹⁶³ Con la COM(2002)649 *relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica europea dei trasporti aerei*, la Corte ha specificato un elenco di materie oggetto della competenza esclusiva della Comunità, tra cui la *safety*. Si veda Cap.3.

¹⁶⁴ COM(2002)649 *relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica europea dei trasporti aerei*; COM(2003)94 *sulle relazioni tra la Comunità europea e i Paesi terzi nel settore dei trasporti aerei*; COM(2005)79 *Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione*; COM(2012)556, COM(2015)598.

¹⁶⁵ Merita di essere citata anche la precedente COM(2001)370 *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, con cui la Commissione ha riconosciuto l'importanza di una politica esterna coerente nel settore dell'aviazione. Si veda Zunarelli S., *Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, No.2, pagg. 463-472.

l'autorizzazione dal Consiglio al fine di avviare negoziati con i principali partner bilaterali, quali, ad esempio, USA, Giappone, Canada, Messico; *iii*) costruire rapporti con i paesi confinanti creando una CAA *Common Aviation Area* ossia uno spazio aereo senza frontiere¹⁶⁶; *iv*) costruire rapporti anche con i paesi in via di sviluppo; *v*) a livello internazionale non solo attuare un programma di riforma, ma anche promuovere la posizione della Comunità nelle competenti sedi internazionali.

Il Consiglio, accogliendo la visione proposta e le richieste avanzate, ha conseguentemente *a*) dotato la Commissione di un mandato globale per la conclusione di un accordo di portata comunitaria con gli Stati Uniti per sostituire i preesistenti accordi (*vertical mandate*)¹⁶⁷; *b*) dotato la Commissione del potere di negoziare con Stati terzi, per conto degli Stati membri, modifiche alle incompatibili clausole degli esistenti accordi bilaterali precedentemente conclusi dagli Stati membri (*horizontal agreements*). In relazione a tale aspetto si è ritenuto opportuno emanare il Regolamento (CE) No. 847/2004¹⁶⁸, sia per delineare un preciso quadro legislativo, eliminando così le incertezze relative alle relazioni esistenti tra l'Unione europea, i suoi Stati membri e i Paesi terzi, sia per aprire il

¹⁶⁶ Per le differenze esistenti tra i vari Paesi interessati, è necessario distinguere tra un primo gruppo di Stati – impegnati in una cooperazione paneuropea in un'ottica di pre-adesione alla Comunità – e un secondo gruppo, che riguarda i Paesi mediterranei con cui sussistono strette relazioni internazionali.

¹⁶⁷ L'obiettivo principale era la creazione di una *Open Aviation Area* ossia un mercato unico del trasporto aereo tra Unione Europea e USA. Il 30 aprile 2007 a Washington è stato siglato il primo accordo UE-USA, con applicazione dal 2008 e in sostituzione dei precedenti accordi bilaterali, il quale prevede l'apertura di tutte le rotte transatlantiche per le compagnie aeree europee e statunitensi (si veda Decisione 2007/339/CE – O.J. L 134/1). L'Accordo ha subito i cambiamenti apportati, nel 2010, dal Protocollo di modifica dell'accordo sui trasporti aerei (O.J. L 223/3). Si veda Balfour J., *EC External Aviation Relations: The Community's increasing role, and the new EC/US Agreement*, in *Common Market Law Review*, 2008, Vol.45, No.2, p. 443-463; Mendelsohn A.I., *The Usa and the EU – Aviation Relations: An impasse or an Opportunity?*, in *Air and Space Law*, 2004, Vol.29, No.4-5, pagg. 263-279; Sia A.L.M., *L'Unione europea e i nuovi accordi globali sul trasporto aereo*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, Vol.43, No.2, pagg. 807-840; *United States and European Union Conclude Open Skies Agreement*, in *The American Journal of International Law*, 2007, Vol. 101, No.3, pagg. 653-655.

¹⁶⁸ O.J. L 157/1 (2007).

mercato aereo a tutti i vettori comunitari secondo condizioni di parità. Nello specifico si è introdotta una procedura di cooperazione tra Commissione e Stati membri. Gli Stati hanno ancora la possibilità di negoziare e stipulare accordi bilaterali con Stati terzi (si parla di negoziato bilaterale da parte di uno Stato membro) purchè ne notificano l'intenzione alla Commissione e prevedano di inserire in esso clausole *standard* – redatte di concerto da Commissione e Stati membri, tra le quali si rinviene la clausola di nazionalità comunitaria e non più nazionale al fine di garantire parità di trattamento tra gli Stati – assicurandone la compatibilità con il diritto comunitario¹⁶⁹. Ciò risulta possibile fino a quando il Consiglio non fornisce alla Commissione l'autorizzazione per negoziare un *horizontal agreement* (si parla di negoziato bilaterale a livello comunitario) che sostituisca quelli stipulati dai singoli Stati membri con un Paese terzo determinato, con l'inserimento di clausole valide per tutti gli Stati membri, con il conseguente vantaggio di ridurre il tempo e la complessità, anche numerica, dei negoziati.

L'ultimo documento pubblicato, in ordine temporale, è la COM(2015)598 *Una strategia per l'Unione europea*¹⁷⁰, con cui la Commissione ha evidenziato gli importanti risultati raggiunti, sottolineando tuttavia che tali conquiste non devono allentare l'attenzione nei confronti di un settore in costante evoluzione e che continua ad essere economicamente fondamentale per la crescita dei Paesi europei: “*un settore dell'aviazione più efficiente contribuisce a una sana economia dell'Unione europea.*”.

¹⁶⁹ Si veda l'Art. 784 del Codice della navigazione, come sostituito dal D.Lgs. No. 96/2005 e dal D.Lgs. No. 151/2006: “*Fatte salve le competenze dell'Unione europea in materia di stipulazione di convenzioni internazionali di scambio di diritti di traffico, i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri, posta o merci che si effettuano, in tutto o in parte, all'esterno del territorio comunitario, sono disciplinati da accordi internazionali con gli Stati in cui si effettuano (...).*”.

¹⁷⁰ Preceduta dalla COM(2012)556 *La politica estera dell'UE in materia di aviazione – Affrontare le sfide future.*

BIBLIOGRAFIA

Capitolo II

LIBRI E ARTICOLI

Abeyratne R., *The Decision of the European Court of Justice on open skies, How can we take liberalization to the next level?* In *Journal of Air Law and Commerce*, 2003, Vol.68, pagg. 485 e ss

Adam R.-Tizzano A., *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014

Amadeo S., *La Corte di Giustizia delle Comunità europee e i rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, Vol.36, pagg. 895-613

Amadeo S., *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005

Arrigo U.-Giuricin A., *Gli effetti della liberalizzazione del trasporto aereo e il ruolo delle compagnie low cost. Un confronto USA-Europa*, 2006, disponibile online
<http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1401043801559.pdf>

Balfour J., *EC External Aviation Relations: The Community's increasing role, and the new EC/US Agreement*, in *Common Market Law Review*, 2008, Vol.45, No.2, p. 443-463

Bargiacchi P.-Sinagra A., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2016, pagg. 48-54

Baroncini E., *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, Vol.5, No.1, pagg. 5-37

Best E., *Delegated and Implementing Acts*, in *Understanding EU Decision-Making*, Berlino, 2016, pagg. 61-73

Best E., *Foreign and Security Policy*, in *Understanding EU Decision-Making*, Berlino, 2016, pagg. 111-124

Bast J., *New categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2012, Vol.49, No.3, pagg. 885-927

Bin R.-Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, pagg. 11-34

Bocchese D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, No.2, pagg. 307-346

Boria P., *Diritto tributario europeo*, Milano, 2015

Bronzini G., *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 2016, No.1/2, pagg. 15-32

Burghouwt G.-Hakfoort J., *The evolution of the European aviation network, 1990-1998*, in *Journal of Air Transport Management*, 2011, Vol.7, No.5, pagg. 311-318

Burkè C.-Hannesson O.I.-Bangsund K., *Life on the Edge: EFTA and the EEA as a Future for the UK in Europe*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.1, pagg. 69-96

Busti S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1993, No.61, pagg. 71-103

Busti S., *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1991, pagg. 49 e ss

Caggiano G., *La dottrina italiana nella fase costituente dell'ordinamento giuridico comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2013, Vol.8, No.3, pagg. 441-467

Calamia A.-Vigiak V., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015

Calvano R., *La Corte Costituzione e i "Controlimiti" 2.0*, in *Fonti del diritto*, 2016, No.1, pagg. 2-19

Camarda G., *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 25-68

Cannizzaro E.-Palchetti P.-Wessel R.A., *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2011

Cannizzaro E., *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, No.2, pagg. 223-238

Carlotti G.-Clini A., *Diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2014

Casolari F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008

Chamon M., *Clarifying the Divide between Delegated and Implementing Acts?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, Vol.42, No.2, pagg. 175-189

Charokopos M., *Asserting a Leading Role for the European Union in International Aviation: When Aspirations Meet Reality*, in *International Journal*, 2015, Vol.70, No.1, pagg. 40-62

Cherubini F., *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla*

luce del parere 2/13 della Corte di giustizia, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, Vol.10, No.2, pagg. 243-272

Comenale Pinto M., *Gli open sky nella prospettiva della Corte di Giustizia CE*, in *Diritto del Turismo*, 2003, pagg. 57-60

Cook G.N.-Goodwin J., *Airline networks: A Comparison of Hub-and-Spoke and Point-to-Point Systems Airline*, in *Journal of Aviation, Aerospace, Education & Research*, 2008, Vol.17, No.2, pagg. 51-60

Craig P., *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology*, in *European Law Review*, 2011, Vol.36, pagg. 671-690

Cupelli C., *La Corte Costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, 2017, disponibile online <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5196-la-corte-costituzionale-ancora-non-decide-sul-caso-taricco-e-rinvia-la-questione-alla-corte-di-giusu>

Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014

Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2016

Dashwood A., *The relationship between the Member States and the European Union/Community*, in *Common Market Law Review*, 2004, Vol.41, No.2, pagg. 357-373

Diederiks-Verschoor I.H., *An Introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn, 2012

Dijkstra H.-Vanhoonacker S., *The Common Foreign and Security Policy*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2016, disponibile online https://www.researchgate.net/profile/Hylke_Dijkstra/publication/308802401_The_Common_Foreign_and_Security_Policy/links/57f36c4708ae8da3ce51b2b6.pdf

Di Palma P., *La liberalizzazione dei diritti di traffico per le compagnie comunitarie all'interno dell'Unione*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, 2005, No.1, pagg. 9-14

Douglas-Scott S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Human Rights Law Review*, 2011, Vol.11, No.4, pagg. 645-682

Draetta U., *Elementi di Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Milano, 2014

Editorial, *Brexit Means Brexit*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.4, pagg. 589-594

Editorial, *The Union, the Member State and international agreements*, in *Common Market Law Review*, 2011, Vol.48, No.1, pagg.1-7

Fois P., *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, Vol.99, No.2, pagg. 371-386

Fragola M., *Temi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2008

Gáspár-Szilágyi S., *The primacy and Direct Effect of EU International Agreements*, in *European Public Law*, 2015, No.2, pagg. 343-370

Gatti M.-Manzini P., *External Representation of the European Union in the Conclusion on International Agreements*, in *Common Market Law Review*, 2012, Vol.49, No.5, pagg. 1703-1734

Gee G.-Rubini L.-Trybus M., *Leaving the EU? The Legal Impact of "Brexit" on the United Kingdom*, in *European Public Law*, 2016, Vol.22, No.1, pagg. 51-56

Giemulla E.M.-Weber L., *International and EU Aviation Law*, Alphen aan den Rijn, 2011

Giglio V., *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza No. 24/2017*, disponibile online <http://www.filodiritto.com/articoli/2017/02/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n.-242017.html>

Gioia A., *Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013

Girardi P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Diritto dei trasporti*, 1993, No.1, pagg. 39-64

Guastini R., *Il diritto come linguaggio*, Torino, 2006

Guastini R., *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, Milano, 2010

Hillion C., *ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the Eu System of External Relations*, in Maduro M.-Azoulay L., *The Past and the Future of EU Law*, Oxford, 2010

Ippolito F., *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, Vol.4, No.3, pagg. 657-680

Itzcovich G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006

Kaczorowska A., *European Union Law*, Londra, 2013

Klamert M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014

Koehler K., *European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*, in *Caucasian Review of International Affairs*, Vol.40, No.1, pagg. 57-72

Lassandro A., *Il pacchetto di misure comunitarie sulla seconda fase di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1990, pagg. 1 e ss

Lavranos N., *Protecting European Law from International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, Vol.15, No.2, pagg. 265-282

Lo Bianco R., *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, pagg. 131-148

Luif P., *The Division of Powers/Competences Between the EU and Member States: what can we learn from Pre-emption in the United States?*, in Rossi L.S.-Casolari F., *The EU After Lisbon*, Berlino, 2014, pagg. 37-55

Martines F., *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2014, Vol.25, No.1, pagg. 129-147

Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2010

McGowan F.-Seabright P., *Deregulating European airlines*, in *Economic Policy*, 1989, Vol.4, No.9, pagg. 283-344

Mendelsohn A.I., *The Usa and the EU – Aviation Relations: An impasse or an Opportunity?*, in *Air and Space Law*, 2004, Vol.29, No.4-5, pagg. 263-279

Mezzetti L., *Diritto costituzionale*, Milano, 2013

Mignolli A., *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2006

Parodi G., *Le fonti del diritto*, Milano, 2012

Porchia O., *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, Vol.8, No.1, pagg. 71-100

Rinaldi Baccelli G., *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 1987, No.41, pagg. 150 e ss

Rinaldi Baccelli G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1991, No.2, pagg. 237 e ss

Romboli S., *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte Costituzionale*, in *Consulta online*, 2016, No.3, pagg. 456-468

Rosas A., *The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, Vol.34, No.5, pagg. 1303-1345

Rossi Dal Pozzo F., *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008

Salmoni F., *La Corte Costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, in Falzea P.-Spadaro A.-Ventura L. (a cura di), *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2002, pagg. 289-346

Saurugger S.-Terpan F., *Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, Vol.20, No.2/1, pagg.1-20

Savino M., *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, No.10, pagg. 1041-1048

Sbolci L., *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, No.4, pagg. 988-1011

Scharpenseel M.F., *Consequences of E.U. Airline Deregulation in the Context of the Global Aviation Market*, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2011, Vol.22, No.1, pagg. 91-116

Sia A.L.M., *L'Unione europea e I nuovi accordi globali sul trasporto aereo*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, Vol.43, No.2, pagg. 807-840

Silingardi G., *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1997, No.1, pagg. 505 e ss

Slot P.-Duteilh de la Rochere J., *Case Report: Court of Justice, Open Skies Judgments of the Full Court of 5 November 2002*, in *Common Market Law Review*, 2003, Vol.40, No.3, p. 697-713

Sørensen F.-Van Veert W.-Chengjui Lu A., *ECJ Ruling on Open Skies Agreements vs. Future International Air Transport*, in *Air and Space Law*, 2003, Vol.28, No.3, pagg. 3-18

Spadaro A., *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2016, No.2, pagg. 297-340

Tesauro G., *Diritto dell’Unione europea*, Padova, 2010

Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005

Tuo C., *Il trasporto aereo nell’Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, pagg. 155-201

UK Essays, *Critically Assess Of The Constitutional Nature of the EU*, November 2013, disponibile online <http://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/critically-assess-of-the-constitutional-law-essays.php?cref=1>

United States and European Union Conclude Open Skies Agreement, in *The American Journal of International Law*, 2007, Vol. 101, No.3, pagg. 653-655

van Ooik R., *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*, 2007, disponibile online

https://www.researchgate.net/publication/46695972_The_European_Court_of_Justice_and_the_Division_of_Competences_in_the_European_Union

Vezzani S., *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del Parere 2/13 della Corte di Giustizia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2016, No.1, pagg. 68-100

Villani U., *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, Vol.6, No.1, pagg. 9-23

Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014

von Bogdandy A., *Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2008, Vol.6, No.3-4, pagg. 397-413

Vrbaski L., *Flying into Unknown: The UK's Air Transport Relations with the European Union and Third Countries Following "Brexit"*, in *Air and Space Law*, 2016, Vol.41, No.6, pagg. 421-444

Wassenbergh H., *The Decision of the ECJ of 5 November 2002 in the "Open Skies" Agreements Cases*, in *Air and Space Law*, 2003, Vol.28, No.1, pagg. 19-31

Wilets J.D., *The Thin Line between International Law and Federalism: A Comparative Legal and Historical Perspective on US Federalism and European Union Law*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, Vol.5, No.1, pagg. 35-48

Zanghì C., *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, Vol.10, No.1, pagg. 33-63

Ziegler K.S., *The Relationship between EU Law and International Law*, in Patterson D.-Sodersten A., *A companion to European Union Law and International Law*, Hoboken, 2016, pagg. 42-61

Zielonka J., *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, 2007

Zielonka J., *The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, Vol.16, No.3, pagg. 281-301

Zunarelli S., *Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, No.2, pagg. 463-472

Zunarelli S.-Pullini A., *I servizi di trasporto aereo*, in Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, pagg. 11-40

SITI CONSULTATI

<http://centreforaviation.com/analysis/brexit-up-in-the-air-implications-for-aviation-if-the-uk-votes-to-leave-the-european-union-262860>

<http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2065_en.htm

<https://lrus.wolterskluwer.com/subjects/brexit-impact>

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146959.pdf

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151969.pdf

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152062.pdf

<http://www.eversheds.com/global/en/what/publications/brexit/index.page>

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-exiting-the-european-union>

https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/impact_of_brexit.pdf

<http://www.lawsociety.org.uk/support-services/brexit-and-the-legal-sector/>

CAPITOLO III

L'aviation safety europea

SOMMARIO: 1) I primi passi verso l'uniformazione normativa nel settore della *safety aviation*. – 2) Il diritto amministrativo europeo. – 3) Le Agenzie dell'Unione europea. – 4) L'EASA *European Safety Aviation Agency*. – 5) La struttura interna dell'EASA. – 6) I compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea. – 7) Il potere regolamentare dell'EASA. – 8) Cenni sulla normativa prodotta. – 9) Considerazioni finali.

1) I primi passi verso l'uniformazione normativa nel settore della *safety aviation*

I trasporti rappresentano un settore chiave dell'Unione europea, non solo perché favorendo la libera circolazione di prodotti, servizi e persone sono mezzo utile al processo di integrazione, ma anche perché sono determinanti per il suo sviluppo e la sua crescita economica, oltre che per la competitività. Pietra angolare del sistema dei trasporti è l'aviazione civile¹⁷¹, di cui la sicurezza – intesa come *safety* – è parte integrante e *condicio sine*

¹⁷¹ Attualmente tale settore impiega in totale più di 5 milioni di persone e rappresenta quasi il 2,5% del Pil europeo. Si veda *Le politiche dell'Unione europea – Trasporti*, 2014, disponibile online https://europa.eu/european-union/topics/transport_it; COM(2015)598 *Una strategia per l'aviazione in Europa*. Si veda il documento *Aviation: Benefit Beyond Borders – Europe*, pubblicato da ATAG *Air Transport Action Group*, disponibile online http://aviationbenefits.org/media/149673/abbb2016_eur.pdf, i cui dati pubblicati sono di per sé esemplificativi dell'importanza economica del settore a livello europeo: “*In total, the industry supported 11.9 million jobs and made an \$860 billion (€707 billion) contribution to GDP in Europe. This accounted for 19% of the jobs and 32% of the GDP supported by the air transport industry worldwide.*”.

qua non per uno sviluppo regolare ed economicamente stabile¹⁷²: senza la garanzia di essa né passeggeri né membri dell'equipaggio sarebbero disposti a volare.

A livello europeo, i primi sforzi per cercare di raggiungere un significativo grado di armonizzazione nel campo della *safety* sono iniziati negli anni Cinquanta, sulla spinta dell'entrata in vigore della Convenzione di Chicago. L'ICAO stessa convocò la *CATE Conference on Co-ordination of Air Transport in Europe* nel 1953 che si tenne l'anno successivo. Durante tale *meeting* venne proposta la creazione di un corpo permanente in grado di mantenere uno stretto contatto con l'ICAO, facilitando lo sviluppo dei principi da esso prodotti. Fu dunque fondata a Strasburgo, nel 1955, l'ECAC *European Civil Aviation Conference*¹⁷³, la quale ha fatto delle potenziamento delle relazioni internazionali il suo punto di forza¹⁷⁴. L'obiettivo primario di questa organizzazione intergovernativa è sì la promozione di uno sviluppo sicuro ed efficiente del sistema del trasporto aereo, ma non attraverso la produzione normativa – l'ECAC non adotta alcun provvedimento obbligatorio per gli Stati che ne fanno parte ma emana Risoluzioni o Raccomandazioni – quanto piuttosto l'individuazione delle migliori politiche possibili da perseguire e la risoluzione delle problematiche esistenti nel settore. Essa risulta essere un forum di discussione e di confronto per tutte le connesse questioni di grande interesse quali la *safety*, la *security*, l'ambiente, l'efficacia commerciale, la cooperazione internazionale e, più in generale, la promozione di un sistema

¹⁷² Moses L.N.-Savage I., *Aviation Deregulation and Safety. Theory and Evidence*, in *Journal of Transport Economics and Policy*, 1990, Vol.24, No.2, pag. 172: “*Safety is an economic attribute of transport service, because it is a characteristic of service that is highly valued by consumers yet costly to provide.*”. Per un'analisi dell'influenza che la *safety* ha sull'economia, si veda Hajda O.-Kraus J., *Economic Evaluation in Safety Improvements in Aviation*, 2014, disponibile online http://pernerscontacts.upce.cz/35_2014/Hajda.pdf.

¹⁷³ Si veda <https://www.ecac-ceac.org/web/guest>; ECAC IN FOCUS 2015 60 Years of Working Together, disponibile online <https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/40754/ECAC+in+Focus+2015.pdf/2a25fb5f-bc70-43a6-b59e-29f28621fc69>.

¹⁷⁴ ECAC/1-Res1, 1955, Punto 8: “*The Conference shall maintain close liaison with ICAO. It shall also establish relations with any other governmental or non-governmental international organisation concerned with European air transport.*”.

di standard comuni. L'indipendenza è la sua caratteristica principale: tale organo decide in piena autonomia il proprio programma di lavoro, dirigendo e convocando proprie conferenze e sessioni. Nello specifico la sessione plenaria, rappresentativa di tutti gli Stati membri¹⁷⁵, si riunisce ogni tre anni, o in tempi più ravvicinati qualora sia necessario, stabilendo le future linee programmatiche dell'organismo e adottando le opportune Risoluzioni; i Direttori generali dell'Aviazione civile dei Paesi membri si incontrano a intervalli regolari – due volte nell'arco dell'anno o più frequentemente se necessario – per discutere e analizzare le rilevanti questioni che interessano il settore; talvolta, se tali questioni sono di primaria importanza, vengono convocati i Ministri competenti.

Per quanto fosse – e sia tutt'oggi – di grande importanza il lavoro svolto dall'ECAC, in quel tempo – come oggi – non si poteva pensare di raggiungere elevati livelli di sicurezza senza la previsione di severe e (soprattutto) obbligatorie regole, la cui mancanza era dovuta alla ritrosia dei governi nazionali, i quali hanno da sempre considerato la politica dei trasporti aerei un proprio dominio: delegare il controllo in un campo così sensibile avrebbe significato un'incisiva erosione della propria sovranità nazionale. Tale protezionismo dei governi nazionali mal si conciliava con l'espansione dell'aviazione civile che necessitava quanto meno di un'armonizzazione. Si avvertiva il peso dell'eterogeneità esistente in questo settore e le difficoltà organizzative che ne scaturivano. Per tale ragione, negli anni Settanta, alcune Autorità Aeronautiche nazionali in area europea hanno dato avvio, su base volontaria, ad una serie di attività al preciso scopo di introdurre un nuovo sistema di regolamentazione attraverso la previsione di standard comuni per la normativa tecnica e le procedure amministrative. Si è così dato vita ad un corpo inizialmente denominato *JAA Joint Airworthiness Aviation*, diventato corpo associato ECAC nel 1989 e

¹⁷⁵ Attualmente è composta da 44 Stati: Albania; Armenia; Austria; Azerbaijan; Belgio; Bosnia Erzegovina; Bulgaria; Cipro; Croazia; Danimarca; Estonia; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Grecia; Islanda; Irlanda; Italia; Lettonia; Lituania; Lussemburgo; Macedonia; Malta; Moldavia; Monaco; Montenegro; Norvegia; Olanda; Polonia; Portogallo; Regno Unito; Repubblica Ceca; Romania; San Marino; Serbia; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Svezia; Svizzera; Turchia; Ucraina; Ungheria.

trasformatosi in *Joint Aviation Authorities*¹⁷⁶ con la sua istituzione l'11 settembre 1990, attraverso la sottoscrizione, da parte dei Direttori Generali delle Autorità Aeronautiche Civili dell'ECAC, dei *Cyprus Arrangements*¹⁷⁷, con cui gli Stati si erano impegnati – e non obbligati – sia a collaborare nel processo normativo (Art. 3a) sia ad adottare la JARs (Art. 3b) per garantire l'introduzione di standard comuni al fine di ottenere elevati livelli di sicurezza.

Al vertice di tale Ente vi era il *JAA Board*, formato dai Direttori generali delle Autorità Nazionali e incaricato di fornire e dirigere i generali indirizzi politici oltre che di intrattenere le relazioni tra gli Stati e le altre Organizzazioni coinvolte nel settore; accanto figurava il *JAA Committee*, formato da rappresentanti degli Stati membri e responsabile del buon funzionamento dell'organizzazione, oltre che della funzione esecutiva e quindi dell'adozione e emanazione delle JARs, inizialmente dedicate solo alla creazione di comuni codici di certificazione per i *large aeroplanes* e per i motori. In linea con i progressi raggiunti in seno all'ECAC, le competenze si sono ampliate: il lavoro delle JAA si è esteso ad altri campi quali, ad esempio, licenze del personale, procedure amministrative e *air operations*. Oltre al *JAA Board* e al *JAA Committee*, vi erano Comitati settoriali, composti da personale specializzato dedicato a specifiche tematiche, mentre l'attività *day-to-day* competeva ad un gruppo di funzionari delegati delle Autorità aeronautiche civili.

Al contrario dell'ECAC dunque le JAA non si limitavano ad essere un forum di discussione e di conciliazione delle correlate problematiche; esso era piuttosto inquadrabile come un'Autorità mirante alla creazione di una normativa base ma uniforme a livello europeo. Tuttavia la mentalità protezionistica e sovrana rimaneva ancorata e salda: le JAA non erano

¹⁷⁶ Si veda Arrigoni N., *Joint Aviation Authorities*, in *Air and Space Law*, 1992, Vol.17, No.3, pagg.130-132; Manuhutu F., *Aviation Safety Regulation in Europe*, in *Air and Space Law*, 2000, Vol.25, No.6, pagg. 264-271; Schiacchitano S., *La normativa delle Joint Aviation Authorities*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, pagg. 51-63; <https://jaato.com/page/78/>.

¹⁷⁷ *Arrangement Concerning the Development, the Acceptance and the Implementation of Joint Aviation Authorities*, disponibile online <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/cyprus.pdf>.

un'Autorità sopranazionale, non avevano il potere di emettere certificazioni e gli atti adottati non erano obbligatori necessitando gli stessi di trasposizione all'interno della normativa comunitaria e/o nazionale: ciò consentiva alle Autorità aeronautiche civili nazionali non solo di interpretare il materiale prodotto con ampia discrezionalità ma anche di mantenere immutata la propria legislazione senza incorrere in sanzioni o ammonimenti. Per tale motivo venne adottato il Regolamento (CEE) No. 3922/91¹⁷⁸, allo scopo di rendere obbligatorie a livello comunitario sia le future nuove JARs¹⁷⁹ sia quelle già in vigore al 1 gennaio 1992 e indicate nell'Allegato II del Regolamento: JAR-1 Definizioni e abbreviazioni; JAR-22 *Sailplanes e Powered Sailplanes* (Alianti e Alianti a motore); JAR-25 *Large Aeroplanes* (Grandi aeromobili); JAR-AWO *All Weather Operations* (Operazioni in condizioni meteorologiche "ogni tempo"); JAR-E *Engines* (Motori); JAR-P *Propellers* (Eliche); JAR-APU *Auxiliary Power Units* (Gruppi Ausiliari di Potenza); JAR-TSO *Technical Standard Order* (Prescrizioni relative a norme tecniche); JAR-VLA *Very Light Aeroplanes* (Aeromobili ultraleggeri); JAR-145 *Approved Maintenance Organization* (Organizzazioni di manutenzione autorizzate). Si era in questo modo tentato nuovamente di porre le basi per un comune sistema europeo. Tuttavia il procedimento indicato risultava essere farraginoso e lungo: dopo lo sviluppo dei requisiti all'interno del circuito delle JAA era necessario, in nome della trasparenza e delle democraticità, il passaggio attraverso la Commissione¹⁸⁰, Istituzione che spesso si è mostrata reticente nel recepimento delle nuove JARs o delle loro modifiche: la non previsione di un adeguamento

¹⁷⁸ Regolamento (CEE) No. 3922/91 del Consiglio concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, O.J. L 378/8.

¹⁷⁹ Art.4(1): "*Per i settori non menzionati nell'Allegato II, il Consiglio adotta, sulla base dell'Articolo 84, paragrafo 2 del Trattato, regole tecniche e procedure amministrative comuni. La Commissione presenta, se del caso e al più presto, le opportune proposte riguardo ai settori in questione.*"; Art. 11(1): "*(...) la Commissione, qualora il progresso scientifico e tecnico lo renda necessario, modifica le regole tecniche e le procedure amministrative comuni elencate nell'Allegato II o adottate dal Consiglio conformemente all'Art. 4.*".

¹⁸⁰ Nello specifico la Commissione era "*(...) assistita da un Comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.*", Art.12(1).

automatico alle modifiche successive risultava quindi essere un ulteriore forte limite.

La frammentazione e l'incertezza che caratterizzavano il sistema, minacciandone l'efficienza, unitamente alla sentita necessità di mantenere elevato il livello di sicurezza europeo, hanno spinto il Consiglio – convinto che solo la creazione di un sistema comunitario fosse la miglior soluzione per raggiungere gli obiettivi prefissati – a incaricare la Commissione, nel 1998, della creazione di un'Autorità sopranazionale vera e propria cui delegare i poteri degli Stati membri in determinati settori riguardanti la *safety*¹⁸¹, paragonabile alla FAA *Federal Aviation Administration*¹⁸² degli Stati Uniti, affidandole il compito di collaborare nella creazione standard comuni¹⁸³.

Dopo anni di intenso lavoro e di confronto tra gli Stati membri interessati e le Istituzioni europee, senza dimenticare il supporto delle JAA, la Proposta della Commissione del 27 settembre 2000¹⁸⁴ si è evoluta nel Regolamento (CE) No. 1592/2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea¹⁸⁵, per garantire

¹⁸¹ Si veda Malanik P., *Recent EU-Initiatives in Aviation Safety*, in *Air and Space Law*, 1997, Vol.22, No.3, pagg. 122-127.

¹⁸² Si visiti il sito <https://www.faa.gov>.

¹⁸³ Come abbiamo visto precedentemente, fondamentale è il ruolo svolto dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile. Tuttavia non meno valore assumono gli Organismi a livello regionale e locale. La legislazione *safety* infatti deve essere concepita come un aggregato di insiemi dove la base è costituita dalla normativa madre contenenti i principi base prodotta dall'ICAO, a cui devono rispondere le Organizzazioni a livello regionale e locale, in un costante coordinamento. Si veda Abeyratne R., *Ensuring Regional Safety in Air Transport*, in *Air and Space Law*, 2010, Vol.35, No.3, pagg. 249-262; Onidi O., *A Critical Perspective on ICAO*, in *Air and Space Law*, 2008, Vol.33, No.1, pag. 44.

¹⁸⁴ COM(2000)595, in cui la Commissione ammetteva che esistevano inconvenienti ossia differenze normative inconciliabili che richiedevano a gran voce la creazione di un corpo provvisto di ampi e obbligatori poteri. Tale proposta è stata ripresa nel Libro Bianco del 2001 “*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*”, disponibile online http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_it.pdf.

¹⁸⁵ O.J. L 240/1. Il Regolamento è stato modificato più volte fino ad essere sostituito dal Regolamento (CE) No. 216/2008. Si veda Cap. 3, par. 4.

uniformità della normativa tecnica attraverso sia la previsione e l'uso di regole obbligatorie sia un triplice collegamento tra l'Agenzia, le Autorità aeronautiche civili nazionali e la Commissione europea.

A partire dal 28 settembre 2003 l'attività delle JAA si è intrecciata con l'attività dell'EASA e gradualmente è stata ad essa trasferita; parte fondamentale di questo cambiamento sono stati gli accordi di collaborazione tra le due Istituzioni¹⁸⁶, statuenti un chiaro programma di transizione e di trasferimento dei poteri e, soprattutto, delle responsabilità tra i due organismi. La crescita quantitativa e qualitativa dei compiti attribuiti all'EASA e il parallelo svuotamento di potere delle JAA ha condotto alla chiusura della JAA, avvenuta il 30 giugno 2009¹⁸⁷.

2) Il diritto amministrativo europeo

Prima di procedere all'analisi dell'EASA, è utile compiere un breve *excursus* storico relativo al cosiddetto diritto amministrativo europeo, settore complesso che nel corso del tempo è andato modificandosi profondamente¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Si veda *Protocol to the Cyprus Arrangements on the Participation of the European Aviation Safety Agency* del 25 novembre 2003, disponibile online https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Protocol_Cyprus.pdf; *Working Arrangement on Transfer of Certain Standardisation Co-Ordination Activities from JAA to EASA* dell'1 novembre 2004 disponibile online https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/WA_JAA_EASA_Std.pdf; *Arrangement on Transfer of OPS, FCL and STD Standardisation Co-Ordination Activities from JAA to EASA*, del 15 aprile 2007 disponibile online [https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/approvals-and-standardisation-docs-mutual-recognition-EASA-JAA-Standardisation-Working-Arrangement-\(2007\).pdf](https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/approvals-and-standardisation-docs-mutual-recognition-EASA-JAA-Standardisation-Working-Arrangement-(2007).pdf).

¹⁸⁷ È rimasta attiva solo la sezione dedicata al JAA TO *Training Organisation*, dedita alla realizzazione e all'organizzazione di corsi specializzati e settoriali nell'ambito dell'aviazione.

¹⁸⁸ Si veda, per un approfondimento sul diritto amministrativo europeo e la sua evoluzione, Cassese S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, pagg. 345-440; Chiti E., *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in Chiti M.P.(a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, pagg. 45-

È noto che la Comunità europea è sorta allo scopo preciso di favorire l'integrazione tra Paesi confinanti. Tale processo si è sviluppato sotto la spinta di una serie eterogenea di forze: benchè infatti gli ideatori di tale disegno fossero unanimemente concordi sulla necessità di creare relazioni tra gli Stati, essi dibattevano circa il modo di procedere. Si ricordano, in particolare, due correnti di pensiero, l'una riconducibile ad Altiero Spinelli e l'altra a Jean Monnet: il primo, a capo della concezione federalista, perseguiva la realizzazione di una struttura di tipo politico e la costituzione di un potere centrale forte; Monnet, al contrario, fautore della concezione funzionalista, propendeva per una graduale evoluzione dell'integrazione attraverso una limitata cooperazione tra i singoli Stati in determinati settori e la creazione di organismi sovranazionali di natura specifica e specializzata¹⁸⁹. Tale concezione, che prevalse, si conciliava con l'idea che per l'esecuzione delle politiche di tali organismi era utile e sufficiente avvalersi delle strutture amministrative degli Stati membri: lo strumento normativo era infatti ritenuto sufficiente al fine perseguito ossia l'integrazione. L'ordinamento comunitario è stato dunque concepito come una semplice unione di Stati – e non dei loro apparati – oltre che come un potere senza amministrazione: la Comunità doveva usufruire degli apparati amministrativi degli Stati membri ed era il singolo potere pubblico

88; della Cananea G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2006, pagg. 1-19; Kuo M.S., *From Administrative Law to Administrative Legitimation? Transnational Administrative Law and The Process of European Integration*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, Vol.61, No.4, pagg. 855-879; Schmitz T., *The transformation of Administrative Law in Europe*, in *The European Journal of International Law*, 2008, Vol.19, No.3, pagg. 625-631; Sgueo G., *L'evoluzione del diritto amministrativo europeo e la conseguente unificazione della disciplina amministrativa dei singoli Stati. Verso un diritto amministrativo globale*, 2006, disponibile online <http://www.diritto.it/docs/23178-l-evoluzione-del-diritto-amministrativo-europeo-e-la-consequente-unificazione-della-disciplina-amministrativa-dei-singoli-stati-verso-un-diritto-amministrativo-globale>. Si veda, per un'analisi generale in relazione al nostro Paese, Sandulli A., *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comparato*, 2005, pagg. 837-876.

¹⁸⁹ Si veda Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 1-14; Draetta U., *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 2-11; Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, pagg. 1-12;

nazionale a farsi carico della realizzazione delle politiche e dell'applicazione delle norme comunitarie¹⁹⁰¹⁹¹.

Se è vero che il progetto politico europeo era – ed è – un progetto di integrazione, è altrettanto vero che mancavano norme precise sull'assetto amministrativo: essendo infatti l'idea dominante quella di limitare l'azione della Comunità europea alla produzione di norme, lasciando l'esecuzione di esse alle strutture amministrative dei singoli Stati membri, non vi era la necessità di prevedere una struttura amministrativa propria dell'Unione. Non si era creata quindi una cornice giuridica amministrativa unitaria ma, al contrario, coesistevano due diversi apparati amministrativi di cui l'uno, quello nazionale, servente le Istituzioni europee.

Nel corso del tempo l'impianto originario è andato mutando considerevolmente, per la maturata consapevolezza che la divisione tra attività normativa e attività esecutiva non poteva garantire un'effettiva integrazione, essendo essa raggiungibile solo attraverso un'armonizzazione delle misure di attuazione del diritto comunitario. Le fasi di questo processo non sono di facile schematizzazione¹⁹²: è necessaria infatti un'attenta e profonda disamina delle evoluzioni organizzative e politiche che si sono susseguite nel corso del tempo e questa non è la sede per compierla. È tuttavia utile rammentare indicativamente che è negli anni Settanta e Ottanta che il disegno iniziale subisce i primi cambiamenti e che si creano le condizioni per lo sviluppo di un sistema amministrativo europeo. Sono sostanzialmente tre i fattori decisivi: i) potenziamento dell'amministrazione comunitaria. Abbiamo visto che nel disegno originario è prevista la delega agli Stati per l'attuazione della normativa e che la Comunità è chiamata a

¹⁹⁰ Monnet parlava di Comunità che “*non fa, ma fa fare*”. Si veda Monnet J., *Mémoires*, Paris, 1976, pag. 285.

¹⁹¹ Si veda Art.5 Trattato CECA: “ (...) *Le istituzioni della Comunità esercitano queste attività con un apparato amministrativo ridotto, in comunione stretta con gli interessati.*”; Art.5 Trattato CEE: “*Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti (...).*”.

¹⁹² Si veda Chiti E.-Franchini C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2010, Cap.1; Chiti M.P., *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in Chiti M.P.-Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, Tomo 1, pagg. 415-466.

intervenire solo nei settori nei quali è il Trattato a prevederlo, per mezzo della Commissione europea. Tuttavia, l'espansione delle competenze comunitarie e il corrispondente aumento della quantità di lavoro fa sì che la Commissione non sia relegata a semplice Istituzione elaborante strategie e politiche ma diventi sempre più coinvolta nel processo di attuazione del diritto e delle politiche comunitarie; *ii*) rapido sviluppo del fenomeno dei comitati, cosiddetta comitologia¹⁹³: tali Comitati sono stati creati quando il Consiglio, per ovviare all'eccessivo carico di lavoro nel settore agricolo, avviò la pratica della delega alla Commissione dell'esercizio del potere di adottare normative secondarie. Tali enti, presieduti da un funzionario della Commissione e formati da rappresentanti delle amministrazioni nazionali di ciascuno degli Stati nazionali, sono organi collegiali, istituiti in singoli e determinati settori, chiamati a svolgere un'attività specialistica, nati per fornire supporto logistico alla Commissione nel processo di creazione di norme di secondo livello, sono. La collegialità di tali enti spinse al confronto tra i vari sistemi amministrativi, favorendo il processo di comparazione e di conformazione dei diritti amministrativi degli Stati membri; *iii*) aumento delle competenze europee in un numero sempre maggiore di settori, con corrispondente maggior penetrazione dell'ordinamento europeo in quello nazionale e conseguente affermazione del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale¹⁹⁴, anche a livello amministrativo¹⁹⁵.

¹⁹³ Si veda Cap.2, par.1, nota 113.

¹⁹⁴ Con tale locuzione si intende il principio, non previsto nei Trattati ma introdotto dalla Corte di Giustizia europea, per il quale, in caso di conflitto tra una norma nazionale, anche sopravvenuta, e una norma europea, quest'ultima prevale sulle prime. È importante sottolineare che tale concetto si lega a quello di efficacia diretta ovvero il principio del primato è valido per le norme europee caratterizzate da sufficiente precisione e incondizionatezza. Si veda Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, pagg. 294-312.

¹⁹⁵ C-213/89, *The Queen vs. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd e altri*, sent. 19 giugno 1990: "La Corte ha del pari considerato che è incompatibile con le esigenze inerenti la natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario (...).".

Attraverso queste evoluzioni si è venuta a creare una realtà variegata, caratterizzata sia da comparazione e commistione tra i vari diritti amministrativi nazionali sia, allo stesso tempo, da coesistenza tra questi e il *in divenire* diritto amministrativo europeo, che aveva iniziato a delinearsi autonomamente influenzando quelli nazionali. Non era dunque più attuale lo schema basato sulla dicotomia Unione europea come produttrice di leggi e Stati nazionali come semplici attuatori di quanto deciso a livello superiore. La realtà risultava dunque complessa e richiedeva chiarezza ed efficienza¹⁹⁶, data la ripartizione dei compiti confusionaria dovuta all'anomalia per la ramificazione del diritto in tre componenti: amministrazioni nazionali, amministrazioni comunitarie e amministrazioni miste.

3) Le Agenzie dell'Unione europea

Abbiamo visto che nel corso degli anni Settanta e Ottanta si sono verificati dei cambiamenti tali che hanno favorito lo sviluppo del sistema amministrativo europeo, benchè in modo tutt'altro che lineare. L'evoluzione non si è certo arrestata: in risposta alla confusione esistente a livello amministrativo e alla crisi di trasparenza che interessava l'Europa, dovuta anche al meccanismo della comitologia, negli anni Novanta ha avuto inizio la creazione, a livello europeo, di organismi tecnici, esterni e indipendenti rispetto sia alla Commissione sia ai governi nazionali, cui sono stati attribuiti poteri incisivi di portata generale al fine di intervenire nella vita dell'Unione europea, riorganizzando il potere pubblico e rispondendo alla necessità di avere entità imparziali e libere dal potere politico. Tali organismi prendono il nome di Agenzie.

Nel condurre tale analisi, è bene distinguere tra Agenzie di regolazione o decentrate e Agenzie esecutive. Per quanto concerne le Agenzie esecutive, esse vengono istituite sulla base del Regolamento (CE) No. 58/2003 del 19 dicembre 2003 che *definisce lo statuto delle Agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi*

¹⁹⁶ Si veda Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, Vol.18, No.2, pagg. 285-304.

*comunitari*¹⁹⁷. Secondo quanto stabilito in tale Regolamento, si può affermare che le Agenzie esecutive sono organismi interni e strettamente collegati alla Commissione, ai quali la stessa affida funzioni esecutive e di attuazione e gestione dei programmi o progetti comunitari; esse hanno durata limitata nel tempo, proporzionata allo scopo per il quale sono state create¹⁹⁸.

Al contrario di quanto accade per le Agenzie esecutive, le quali occupano uno spazio ben definito nel quadro istituzionale europeo, per le Agenzie decentrate manca non solo una definizione univoca del concetto Agenzia, ma anche una normativa base comune e un modello unico a cui fare riferimento; ciò è dovuto all'eterogeneità delle loro caratteristiche: esse infatti assumono caratteristiche e sviluppi propri a seconda della cornice in cui operano e a seconda di come vengono create e potenziate.

Si è assistito, nel corso del tempo, a un loro rapido aumento¹⁹⁹, non solo numerico ma anche qualitativo rispetto ai compiti assegnati, e tale

¹⁹⁷ O.J. L 11/1.

¹⁹⁸ Attualmente vi sono 6 Agenzie esecutive: CER Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca; EACEA Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura; EASME Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese; CHAFEA Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare; NEA Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti; REA Agenzia esecutiva per la ricerca.

¹⁹⁹ La nascita delle prime Agenzie risale al 1975: CEDEFOP Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale (Regolamento (CEE) No. 337/75) e EUROFOUND Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Regolamento (CEE) No. 1365/75). Tuttavia è solo negli anni Novanta che la crescita di tali organismi ha conosciuto una prima forte impennata, seguita da una seconda crescita esponenziale a partire dagli anni Duemila. Attualmente le Agenzie decentrate dell'Unione europea sono: ABE Autorità bancaria europea; ACER Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; AEAP Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; BEREC Ufficio dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche; CDT Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea; CEDEFOP Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale; CEPOL Accademia europea di polizia; CPVO Ufficio Comunitario delle varietà vegetali; EASA Agenzia europea per la sicurezza aerea; EASO Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; ECDC Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie; ECHA Agenzia europea delle sostanze chimiche; EEA Agenzia europea

dell'ambiente; EFCA Agenzia europea di controllo della pesca; EFSA Autorità europea per la sicurezza alimentare; EIGE Istituto europeo per l'uguaglianza di genere; EIOPA Agenzia europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; EMA Agenzia europea per i medicinali; EMCDDA Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze; EMSA Agenzie europea per la sicurezza marittima; ENISA Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione; EPPO European Public Prosecutor's Office; ERA Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie; ESMA Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati; ETF Fondazione europea per la formazione; EUIPO Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale; EUROFOUND Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; EUROJUST Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea; EUROPOL Ufficio europeo di polizia; EU-LISA Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; EU-OSHA Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro; FRA Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali; FRONTEX Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera; GSA Agenzia del GNSS europeo; SRB Comitato di risoluzione unico. Per una panoramica completa sulle Agenzie, la loro eterogeneità e la loro evoluzione si veda Chiti E., *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; Chiti E., *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2010, No.1, pagg. 57-68; Dehousse R., *Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol.4, No.2, pagg. 246-261; Geradin D.-Petit N., *The development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, 2004, disponibile online <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040101.pdf>; Groenleer M., *The Autonomy of European Union Agencies*, Delft, 2009; Marino A., *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario e interno*, Napoli, 2013, pagg. 1-14; Musa A., *Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability*, 2014, disponibile online http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/2014-02-01%20Musa.pdf; Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf; Scholten M.-van Rijsbergen M., *The Limits of Agencification in the European Union*, in *German Law Journal*, 2014, Vol.15, No.7, pagg. 1223-1257; Tovo C., *Le Agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016; Vos E., *EU Agencies: Features, Framework and Future*, 2013, disponibile online https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2326361. Più in generale, il fenomeno delle Agenzie affonda le proprie radici in diversi precedenti; si veda

sorprendente fenomeno, detto *agencification*, ha certamente spinto gli studiosi ad analizzarne l'evoluzione e le varie peculiarità e le Istituzioni europee a cercare di definire tale struttura organizzativa. In particolare, nella COM(2002)718 *Inquadramento delle Agenzie europee di regolazione*, la Commissione auspicava di poter definire i criteri di inquadramento fornendo coerenza operativa e facilitando l'individuazione delle loro funzioni. A ciò è seguito il *Progetto di Accordo Interistituzionale relativo all'inquadramento delle Agenzie europee di regolazione* COM(2005)59, presentato dalla Commissione, mirato all'emanazione di un ipotetico Regolamento base comune. Tuttavia tale progetto è fallito poiché il Consiglio lo ha bloccato contestando l'opportunità di definire ruoli e caratteri: ciò avrebbe infatti potuto causare una limitazione di azione per questi organismi che sono in continuo divenire. A seguito di tale insuccesso, la Commissione ha avviato nuovamente un dialogo interistituzionale allo scopo di favorire una visione organica sul loro ruolo e ne sono scaturite la *Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle Agenzie decentrate* e la *Tabella di marcia per il seguito dell'approccio comune riguardante le Agenzie decentrate dell'Unione europea*, del 19 dicembre 2012. Tuttavia, a tutt'oggi, nonostante i progressi compiuti in questa direzione – come testimoniato dalla varie Relazioni relative all'attuazione dell'orientamento comune sulle Agenzie decentrate dell'Unione europea (l'ultima è la COM(2015)179 *Relazione sui progressi compiuti nell'attuazione dell'orientamento comune sulle Agenzie decentrate dell'UE*) – il pluralismo domina ancora tale fenomeno e una qualsiasi disamina in termini sistematici sarebbe sterile. Ciò tuttavia non impedisce di realizzare un inquadramento generico.

Duret P., “*Governazione*” mediante agenzie. *Riflessioni in chiaroscuro su uno studio del Conseil d'Etat francese*, 2015, disponibile online <http://www.federalismi.it/document/15062015200904.pdf>. Per un paragone tra Agenzie e Autorità indipendenti, si veda D'Alterio E., *Agenzie e Autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2012, No.4, pagg. 801-844. Si veda Frigessi di Rattalma M., *La riforma della governance mondiale nel tempo della crisi*, in *La Comunità internazionale*, 2011, Vol.66, No.2, pagg. 211-230; Papa A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pagg. 505-524.

Le Agenzie di regolazione, o Agenzie decentrate – la cui Istituzione dipende dalla comune volontà del legislatore europeo e degli Stati membri e avviene con atto di diritto derivato poggiante sulla disposizione del Trattato che ne costituisce la base giuridica della politica di riferimento²⁰⁰ – sono entità giuridiche autonome dotate di personalità giuridica e create in servizio alle Istituzioni comunitarie, e dalle stesse indipendenti, per partecipare attivamente alla regolamentazione a livello europeo attraverso la creazione, l’attuazione e l’applicazione di una politica comunitaria per quei settori di interesse strategico in cui è necessario sia assicurare l’indipendenza sia evitare conflitti di interesse. Tali Agenzie rappresentano un’evoluzione e un cambiamento rispetto all’idea iniziale di una Comunità senza amministrazione comune ma delegata ai singoli Stati: esse infatti concretizzano e implementano le relazioni tra le diverse amministrazioni, incarnando il punto di incontro tra i sistemi amministrativi dei singoli Stati europei e tra questi e il sistema amministrativo europeo, favorendo l’esercizio congiunto; esse si possono dunque definire un compromesso tra l’espansione dell’area di intervento delle competenze europee e la volontà degli Stati di continuare a controllare e monitorare determinati settori. Per tale ragione vi sono due proprietà entrambe insite al loro interno: integrità perché garantiscono collaborazione e uniformità di azione nei settori in cui ogni Agenzia deve operare; decentramento non solo perché le Agenzie sono disseminate su tutto il territorio europeo ma anche perché viene creata un’Istituzione sovranazionale chiamata a svolgere servizi ad elevato contenuto tecnico e non discrezionale. Ogni Agenzia è infatti formata da personale altamente qualificato, esperto e specializzato, la cui preparazione

²⁰⁰ Inizialmente l’istituzione delle Agenzie si fondava sull’Art. 308 CE (Art. 352 TFUE): “*Quando un’azione della Comunità risulti necessarie per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto I poteri d’azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.*”. Oggigiorno il riferimento a tale Articolo risulta essere residuale, data la preferenza alla norma direttamente riferita al settore politico coinvolto, al fine di avere una chiara e precisa base giuridica.

e competenza²⁰¹ favorisce e realizza l'omogeneità settoriale e il suo regolare sviluppo, la coerenza normativa e il raggiungimento di elevati standard nei vari e numerosi ambiti considerati di estrema importanza, oltre che decisivi per lo sviluppo dell'area europea.

A tale scopo le Agenzie eseguono compiti e poteri specifici e ben individuati all'interno dei singoli rispettivi atti costitutivi, attraverso i quali contribuiscono a migliorare le modalità di attuazione e di applicazione delle norme in tutta l'Unione europea. La varietà che caratterizza tali competenze²⁰² in capo alle Agenzie non permette di fornire una catalogazione valida in via generale *in toto*: un'eventuale raggruppamento risulterebbe sterile e artificioso. È utile sottolineare che la Commissione stessa, in linea con il cosiddetto principio "Meroni"²⁰³ – secondo il quale ogni Istituzione europea deve agire nell'ambito delle attribuzioni che vengono loro conferite dai Trattati al fine di preservare l'equilibrio istituzionale²⁰⁴ - ha affermato che le Agenzie di regolazione non hanno il

²⁰¹ Si veda AA.VV., *The Role of "Experts" in International and European Decision-Making Process*, Cambridge, 2014, pagg. 1-16/63-81/313-402.

²⁰² Si veda Chiti E., *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, Vol.46, No.5, pagg. 1403-1407; Chiti E., *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, Vol.37, No.2, pagg. 312-317; Tovo C., *Le Agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016, 265-416.

²⁰³ Principio di origine giurisprudenziale. Si veda nota successiva.

²⁰⁴ Si veda Art.13(2): "*Ciascuna Istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le Istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.*". Il principio è di origine giurisprudenziale: si veda C-9/56, *Meroni vs. Alta Autorità*, sent. 13 giugno 1958, originatasi dall'impugnazione del provvedimento di delega di poteri da parte dell'Alta Autorità a due Agenzie. Con la sentenza citata la Corte ha sostenuto l'incompatibilità tra il Trattato CECA e una delega di poteri ad organi non previsti dal Trattato stesso laddove tale delega sia discrezionale e i poteri non chiaramente definiti, circoscritti e compatibili con l'attribuzione delle competenze, al punto da causare uno spostamento di responsabilità. Nel corso del tempo, tuttavia, l'evoluzione del quadro istituzionale europeo ha spinto la Corte ad attenuare tale rigidità, ammettendo la possibilità di delegare poteri discrezionali, pur sempre limitati, nel caso in cui siano richieste e necessarie specifiche competenze tecniche. In particolare si veda C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*

potere di adottare misure normative di tipo generale, attribuzione tipica delle sole Istituzioni europee²⁰⁵. Tuttavia, l'efficienza e la puntualità con cui le stesse operano ha comportato un ampliamento delle attribuzioni e dell'incisività dei poteri loro attribuiti, con il conseguente ampliamento

vs. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, sent. 22 gennaio 2014: tale giudizio è stato promosso dal Regno Unito al fine di ottenere l'annullamento dell'Art. 28 del Regolamento (UE) No. 236/2012, implicante, a detta del ricorrente, un eccessivo potere discrezionale a favore dell'ESMA *European Securities and Markets Authority*. La Corte, pur rimanendo ancorata alla dottrina Meroni, alla quale fa costante riferimento ritenendola parametro su cui valutare la legittimità della delega, ha ritenuto necessario interpretarla meno rigidamente alla luce dei sostanziali cambiamenti nella governance europea statuendo, conseguentemente, che i poteri in oggetto, seppur penetranti e incisivi, sono controbilanciati da una serie di garanzie che rendono il quadro delineato compatibile con i Trattati e i correlati principi. Si veda Chamon M., *EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *Common Market Law Review*, 2011, Vol.48, No.4, pagg. 1060-1061; De Bellis M., *I poteri di intervento dell'ESMA sulle vendite allo scoperto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, No.7, pagg. 689-692; Griller S.-Orator A., *Everything under Control? The "way forward" for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 2010, Vol.34, No.1, pagg. 3-35; Musselli L., *La partecipazione delle Agenzie al processo decisionale*, in Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzioni e tendenze evolutive*, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf; Pelkmans P.-Simoncini M., *Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market*, 2014, disponibile online <https://www.ceps.eu/publications/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market>. È importante sottolineare che la previsione dell'intervento giurisprudenziale è stato fondamentale per garantire la tutela nei confronti degli atti prodotti dalle Agenzie, pena l'esistenza di un buco normativo. Si veda Salvatore V., *Le agenzie tra Unione europea e Stati membri: oltre la sussidiarietà*, in Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzioni e tendenze evolutive*, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf; Simoncini M., *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pagg. 441-472.

²⁰⁵ Si veda COM(2008)135 *Il futuro delle Agenzie europee*.

della competenza della Corte di Giustizia per gli atti vincolanti adottati dalle Agenzie: il Trattato di Lisbona “*takes notice of the structural changes of the European administration in the area of judicial control. As a counterbalance to the new forms of administration new forms of judicial protection have been integrated by the Lisbon Treaty.*”²⁰⁶.

Se da un lato dunque tali Agenzie rappresentano un fenomeno di difficile collocamento e inquadramento – dovuto non solo alla mancata completezza dei Trattati istitutivi, che parlano genericamente di “organismi”²⁰⁷, ma anche alle singole caratteristiche possedute da ognuna – ciò non vieta di riconoscere la loro enorme importanza, acquisita nel corso del tempo e dovuta soprattutto all’efficienza con cui operano e al sostegno che esse forniscono, in diversa misura, alle Istituzioni europee, mettendo a loro servizio il *know-how* settoriale di alto livello tecnico che le caratterizza, sia all’interno dell’Unione europea sia nelle sue relazioni esterne²⁰⁸.

4) L’EASA *European Aviation Safety Agency*

Nel precedente capitolo si è analizzato il percorso di liberalizzazione del mercato interno del trasporto aereo e il conseguente graduale sviluppo delle relazioni esterne. Tali cambiamenti sono temporalmente coincisi con la nascita e l’evoluzione delle JAA. Era impossibile sviluppare un mercato comune interno ed esterno senza prevedere, allo stesso tempo, un comune sistema legislativo per la sicurezza aerea intesa come *safety*. Sicurezza ed economia possono infatti vedersi come settori strettamente correlati e le diversità esistenti in questo campo venivano percepite come un ostacolo allo sviluppo del trasporto aereo e all’integrazione europea. Ciò aveva convinto

²⁰⁶ Si veda Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, Vol.18, No.2, pag. 297. Con il Trattato di Lisbona le Agenzie decentrate sono state equiparate alle Istituzioni dell’Unione europea per quanto concerne le competenze della Corte di Giustizia.

²⁰⁷ Si veda Tovo C., *Le Agenzie decentrate dell’Unione europea*, Napoli, 2016, pagg. 24-30.

²⁰⁸ Si veda Ott A.-Vos E.-Coman-Kund F., *EU Agencies and their international mandate: A new category of global actors*, 2013, disponibile online http://www.asser.nl/media/1642/cleer_13-7_web.pdf.

gli Stati della necessità di creare un'Autorità sopranazionale per raggiungere gli obiettivi attesi e perseguiti da anni: la cessione della sovranità da parte degli Stati avrebbe infatti permesso di coordinare al meglio il sistema del trasporto aereo²⁰⁹.

Per tale motivo venne emanato il Regolamento No. 1592/2002, più volte modificato fino alla sua definitiva abrogazione da parte del Regolamento (CE) No. 216/2008, definito Regolamento base^{210 211}. Tali continue modifiche sono dovute alla crescita dei compiti assegnati all'Agenzia²¹² e

²⁰⁹ Si veda la COM(2002)649 *relative alle conseguenze delle sentenze cosiddette Open Sky*, con cui la Commissione ha individuato, fra i settori rientranti nella competenza esclusiva della Comunità, anche la sicurezza intesa come *safety*.

²¹⁰ Regolamento (CE) No. 216/2008 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la Direttiva 91/670/CE del Consiglio, il Regolamento (CE) No. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, O.J. L 79/1 (2008). Tale Regolamento base è stato a sua volta modificato dal Regolamento (CE) No. 690/2009 – O.J. L 199/6 (2009); dal Regolamento (CE) No. 1108/2009 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea – O.J. L 309/51 (2009); dal Regolamento (UE) No. 6/2013 – O.J. L 4/34 (2013); dal Regolamento (UE) 2016/4 per quanto riguarda i requisiti essenziali per la protezione ambientale – O.J. L 3/1.

²¹¹ Il Regolamento base e i connessi Regolamenti di esecuzione sono numerosi e subiscono frequenti variazioni. Per ovviare alla difficoltà di reperire la corretta normativa, il sito EASA inserisce per le varie *Regulations* il link diretto alla versione consolidata. Tuttavia è essenziale controllare e confrontare che questa sia aggiornata con gli ultimi interventi normativi.

²¹² Si confronti il campo di applicazione del Regolamento No. 1592/2002 e dell'attuale Regolamento base.

Art. 1 del Regolamento No. 1592/2002: *“Il presente Regolamento si applica a: a) progettazione, produzione, manutenzione e aspetti operativi di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché al personale e alle organizzazioni interessati alla progettazione, alla produzione e alla manutenzione di detti prodotti, parti e pertinenze; b) personale ed organizzazioni interessati alle operazioni di volo di aeromobili.*

Art. 1 del Regolamento No. 216/2008: *“Il presente Regolamento si applica: a) alla progettazione, produzione, manutenzione e alle operazioni di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché al personale e alle organizzazioni che partecipano alla progettazione, alla produzione e alla manutenzione di detti prodotti, parti e pertinenze; b) al personale e alle organizzazioni che partecipano alle operazioni di*

alla complessità del settore analizzato, altamente specializzato e in continuo divenire: il progresso tecnologico e l'innovazione sono insiti nell'essere umano e il legislatore è chiamato a guardare ai cambiamenti in modo indipendente, attraverso un aggiornamento continuo allo scopo di garantire una reale corrispondenza tra la normativa e la dinamicità del comparto. La vera innovazione consiste nel rendere continuamente *safe* il sistema del trasporto aereo e ciò è possibile solo attraverso un continuo aggiornamento legislativo che segua lo sviluppo tecnologico²¹³.

L'Agenzia costituita è dedicata esclusivamente alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile, intesa come *safety regulation*, ossia come sicurezza tecnica e operativa per quanto concerne la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'esercizio degli aerei – allo scopo di mantenerli costantemente *airworthy* ossia in condizioni di navigabilità – oltre che la sicurezza relativa alla preparazione e all'idoneità degli operatori aerei, del personale tecnico e del personale di volo. Ciò di cui non si occupa è la *security*²¹⁴, intesa come prevenzione e contrasto agli atti di interferenza

volo degli aeromobili; c) alla progettazione, manutenzione e gestione degli aeroporti, nonché al personale e alle organizzazioni che vi partecipano e, fatta salva la legislazione comunitaria e nazionale in materia di ambiente e di pianificazione dell'uso del suolo, alla protezione delle aree limitrofe agli aeroporti; d) alla progettazione, produzione e manutenzione degli equipaggiamenti aeroportuali, nonché al personale e alle organizzazioni che vi partecipano; e) alla progettazione, produzione e manutenzione di sistemi e componenti, per la gestione del traffico aereo e per i servizi di navigazione aerea (ATM/ANS), nonché al personale e alle organizzazioni che vi partecipano; f) agli ATM/ANS, nonché al personale e alle organizzazioni che vi partecipano.”.

L'evoluzione non programmata che ha interessato l'AESA evidenzia e conferma quanto detto in precedenza sull'impossibilità di fornire una classificazione generale delle Agenzie di regolazione: ogni Agenzia deve essere considerata nella sua unicità.

²¹³ Attualmente esiste una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio da parte della Commissione – COM(2015)613 – di modifica del Regolamento (CE) No. 216/2008. Si veda Cap.3, par.9, nota 280.

²¹⁴ Attualmente non esiste una corrispondente Agenzia europea dedicata alla sola *security*. A livello europeo è stato però emanato il Regolamento (CE) No. 300/2008 O.J. L 97/72 – con cui gli Stati membri sono stati chiamati a designare un'Autorità interna “(...) responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni (...)” oltre che della creazione di un programma

illeciti, nonostante tali aspetti corrano su binari paralleli e spesso si intreccino²¹⁵. È utile precisare inoltre che la citata Agenzia si occupa dell'aviazione civile nel suo insieme ossia la sua attività abbraccia tanto l'aviazione commerciale quanto quella generale, cui fanno parte i voli non militari e condotti per scopi non commerciali²¹⁶.

Il tema della *safety* è inglobato in quello più ampio dei trasporti²¹⁷, materia che, ex Art. 4 TFUE, rientra tra le competenze concorrenti dell'Unione europea. Ciò che ha consentito di centralizzare il settore è il previsto principio di sussidiarietà²¹⁸ - cardine del sistema delle competenze dell'Unione – secondo il quale l'Unione è chiamata a intervenire soltanto nel caso in cui gli obiettivi posti non possano essere raggiunti in maniera soddisfacente dalla singola azione degli Stati membri, ma possano invece essere meglio conseguiti a livello comunitario. Non si deve dimenticare inoltre che l'Art. 90 TFUE (corrispondente all'Art. 70 TCE) parla di “ (...) *politica comune dei trasporti*.”, necessaria allo sviluppo dell'economia, e che l'Art. 100(2) TFUE (corrispondente all'Art. 80 TCE) stabilisce che “*il Parlamento e il Consiglio (...) possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. (...)*”. Risulta dunque evidente che la transnazionalità della materia e la sentita necessità di un'armonizzazione normativa degli aspetti tecnici dell'aviazione richiedono un intervento a livello comunitario al fine di ottenere risultati positivi.

nazionale per la *security*; nel caso dell'Italia l'Autorità che è stata designata come competente è l'ENAC Ente Nazionale Aviazione Civile. Si veda Cap.1, par.3.

²¹⁵ Si veda Cap.1, par.1.

²¹⁶ Si veda Art. 1, comma 2 del Regolamento No. 216/2008.

²¹⁷ Il diritto della navigazione è un branca del diritto che disciplina il fenomeno della navigazione marittima e aerea. Esso attiene sia al trasporto commerciale sia al trasporto nel senso di movimento su acqua o per aria. L'EASA si occupa di fornire un'uniforme regolamentazione in campo tecnico per rendere sicura la navigazione aerea. Anche a livello commerciale ex Art. 941 Codice della navigazione: “*Il trasporto aereo di persone e di bagagli (...) è regolato dalle norme comunitarie ed internazionali (...)*”. Si parla di rinvio formale o dinamico, contrapposto al rinvio materiale o recettizio, con cui si regola il trasporto aereo di persone applicando autonomamente eventuali future norme che potrebbe scaturire dagli ordinamenti citati.

²¹⁸ Si veda Cap.2, par.1, nota 104.

L'EASA è dotata di personalità giuridica e di autonomia amministrativa e finanziaria²¹⁹, al preciso scopo di assicurare la separazione tra la politica e la realizzazione di misure tecniche. Il suo quartiere generale si trova a Colonia, in Germania e allo stato attuale 32 Paesi ne fanno parte: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria e, ancor'oggi, Regno Unito. Per quanto concerne tale ultimo Paese, ben noto è il risultato del referendum svoltosi il 23 giugno 2016 che ha visto gli inglesi esprimersi a favore della loro uscita dall'Unione europea. Ciò che invece risulta essere ignoto sono i possibili futuri scenari²²⁰. La *Supreme Court* ha stabilito che il premier inglese Theresa May, prima di attivare la procedura prevista dall'Art. 50 TUE²²¹, deve consultare il Parlamento²²². La

²¹⁹ Possibile grazie alle entrate percepite dall'organismo ex Art. 59 regolamento base, il quale stabilisce che le entrate dell'Agenzie sono costituite da: *i*) un contributo da parte dell'Unione europea; *ii*) un contributo da parte di quei Paesi terzi con cui l'Unione ha concluso accordi; *iii*) diritti versati dai richiedenti e titolati di certificati e certificazioni; *iv*) oneri vari per pubblicazioni, corsi di training e altri servizi offerti; *v*) eventuali contributi volontari da parte degli Stati. Si veda la *Management Board Decision* No. 14/2016 *adopting the 2017 budget* e il relativo Annesso, disponibile online <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%2014-2016%20ANNEX%20-%20Budget%202017%20-%20detailed%20table.pdf>. La In nome della trasparenza esiste un regime di controllo sia da parte della Corte dei Conti europea sia da parte del revisore interno della Commissione: ciò è necessario allo scopo di verificare che il bilancio risponda ai principi del Regolamento delegato (UE) No. 1271/2013 (O.J. L 328/42).

²²⁰ Non solo in relazione alla sicurezza del sistema del trasporto aereo civili ma anche in relazione al mercato del trasporto aereo. Si veda Cap. 2, par. 2, nota 149.

²²¹ Art. 50 TUE: “*Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall’Unione. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. (...) l’Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso (...) I Trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell’accordi di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica (...).*”.

House of Commons ha già votato a favore del progetto di legge presentato dal Primo Ministro inglese, consentendo l'attivazione del procedimento²²³; manca la votazione della *House of Lords*, che si terrà intorno ai primi di marzo²²⁴, con la precisazione che qualsiasi modifica da loro apportata vedrebbe il ritorno del progetto di legge alla Camera dei Comuni. Bypassando le ipotesi in cui potrebbe esprimersi il ramo non elettivo del Parlamento inglese, il processo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea è di fatto, sostanzialmente, avviato. Si può dunque solo attendere l'attivazione dell'Art. 50 TUE e le seguenti negoziazioni che intercorreranno tra le due parti coinvolte ossia tra il Regno Unito e l'Unione europea²²⁵. A parere di chi scrive è impensabile che il Regno Unito non voglia – o che non gli venga permesso – continuare a far parte del sistema EASA²²⁶, non fosse altro perchè ne fanno già parte Paesi che non sono

²²² <http://www.bbc.com/news/uk-politics-38720320>;
<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/what-brexit-supreme-court-decision-9681801>; <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/24/brexit-ruling-supreme-court-judgment-full>.

²²³ <http://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/article-50-brexit-parliament-vote/>;
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-supporters-historic-article-50-vote-parliament-european-union-bill-a7558351.html>;
<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/01/theresa-may-eu-bill-brexit-pmqs-live2/>.

²²⁴ http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/02/01/brexit-stasera-voto-su-avvio-divorzio_fe8cfe77-05a6-42fa-a3fb-2972f98e2066.html;
<http://www.express.co.uk/news/politics/695370/Brexit-could-EU-exit-be-blocked-can-House-of-Lords-Commons-delay-Article-50-process>;
<http://www.livemint.com/Politics/144TXZ2Kx50JXg896ViZPN/British-MPs-to-hold-first-vote-on-Brexit-Bill.html>.

²²⁵ <http://airlinebasics.com/brexit-in-aviation-will-the-uk-leave-easa-3-significant-topics-to-consider/>;
<https://www.bainessimmons.com/about-bainessimmons/brexit/>;
<https://www.burges-salmon.com/news-and-insight/legal-updates/brexit-what-impact-will-the-uks-decision-to-leave-the-eu-have-on-the-uk-aviation-market/>;
<http://www.caainternational.com/eu-referendum>.

²²⁶ Si veda il Considerando 30 del Regolamento base: “È riconosciuta la necessità che la partecipazione dei Paesi europei che non siano membri dell'Unione europea venga incoraggiata per garantire una dimensione sufficientemente paneuropea che faciliti il miglioramento della sicurezza dell'aviazione civile in tutta l'Europa. (...)”.

membri dell'Unione europea ma che godono comunque dello *status* di membro a pieno titolo dell'Agenzia, quale la Svizzera, e perché il Regno Unito è tra i Paesi europei con la più grande e sviluppata industria del trasporto aereo²²⁷. Ciò lo si deve anche all'importanza che la cooperazione assume per l'AESA²²⁸: essa infatti ha fatto della collaborazione regionale e internazionale uno dei suoi punti di forza. Basti vedere i *Bilateral Aviation Safety Agreements*²²⁹, gli *Working Arrangements*²³⁰ e i *Technical Cooperation Activity*²³¹ da essa stipulati, ognuno dei quali deve essere approvato dalla Commissione ex Art. 27(2) del Regolamento No. 216/2008. In questo l'EASA è certamente influenzata dal lavoro dell'ICAO, la cui *leadership* nel campo della *safety* dell'aviazione civile è indiscussa: la cooperazione con tale ente risulta dunque essere fondamentale. L'aviazione civile stessa è internazionale e non favorire o non cercare la comunicazione e lo scambio di risorse tra le varie organizzazioni maggiormente operanti

²²⁷ Si veda *The impact on the EU and national budgets of EU agencies – case studies*, 2012, pag. 52, disponibile online [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/453235/IPOL-JOIN_ET\(2012\)453235_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/453235/IPOL-JOIN_ET(2012)453235_EN.pdf).

²²⁸ Acronimo italiano Agenzia europea per la sicurezza aerea. Si veda il Considerando 21 del Regolamento base: “*Gli obiettivi del presente Regolamento possono essere meglio realizzati attraverso la cooperazione con Paesi terzi.*”

²²⁹ Dall'Agenzia definiti accordi “*signed between the UE and a non-EU country. It is used when the cooperation between the two sides aims at the mutual acceptance of certificatees*” e stipulati con il Brasile, il Canada e gli Stati Uniti d'America. Tra queste quattro Autorità il 16 settembre 2015 hanno istituito il *Certification Management Team*, con l'obiettivo di implementare l'armonizzazione per le politiche e le procedure di certificazione, produzione e aeronavigabilità.

²³⁰ Dall'Agenzia definiti accordi “*signed between EASA and the Authority of a non-EU country, or a regional or international organisation. It covers matters of technical nature.*”

²³¹ Ben noto è l'attenzione che l'Unione europea rivolge alle sfide mondiali. Proprio perché la *safety* non è una questione limitata ai Paesi dell'Unione, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea tramite questi accordi fornisce assistenza tecnica a Continenti, Regioni, Istituzioni governative con l'obiettivo di migliorarne le capacità, attraverso la progettazione e la realizzazione di progetti di cooperazione civile e la necessaria sorveglianza, puntando a rendere la normativa del Paese coinvolto generalmente ICAO-compliant ed elevando il grado di sicurezza.

sarebbe fortemente limitativo: solo l'interoperabilità è in grado di favorire l'efficienza del sistema. Per quanto riguarda, nello specifico, il rapporto tra l'EASA e l'ICAO, lo stesso Regolamento base fa ad esso riferimento, prevedendo che le regole adottate dalla Comunità e, per conto di essa, dall'Agenzia, debbano garantire che gli Stati membri siano conformi agli obblighi introdotti dall'ICAO²³²²³³. Tutti i Paesi facenti parte del circuito EASA hanno sottoscritto la Convenzione di Chicago e nonostante la non previsione dell'obbligatorietà degli Annessi, è altrettanto vero che con la sottoscrizione della Convenzione gli Stati si sono obbligati a “(...) prestare il loro concorso per raggiungere il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nelle norme, nei procedimenti e nei metodi di organizzazione relativi agli aeromobili, al personale, alle avioilinee e ai servizi ausiliari, laddove tale uniformità faciliterebbe e migliorerebbe la navigazione aerea. (...)”; è dunque impensabile che l'Agenzia adotti normativa non rispondente a quanto stabilito dall'ICAO. Nell'ottica della necessaria collaborazione, tali enti hanno sottoscritto il *Working Arrangement*²³⁴ *on Continuous Monitoring Activities between the European Aviation Safety Agency and the*

²³² Considerando(3): “La Convenzione di Chicago, alla quale hanno aderito tutti gli Stati membri, prevede già norme standard per garantire la sicurezza dell'aviazione civile e la protezione ambientale ad essa relativa. I requisiti essenziali della Comunità e le regole adottate per la loro attuazione dovrebbero assicurare che gli Stati membri adempiano agli obblighi introdotti dalla Convenzione di Chicago, compresi quelli relativi ai Paesi terzi.”; Considerando (4): “È opportuno che la Comunità fissi, in linea con le norme stabilite e le pratiche consigliate dalla Convenzione di Chicago, requisiti essenziali (...)”; Art. 27(3) Regolamento base: “L'Agenzia assiste gli Stati membri nel rispettare gli obblighi internazionali da essi assunti, in particolare nel quadro della Convenzione di Chicago.”.

²³³ Si veda Cifaldi C., *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pag. 77: “Sebbene la Comunità non sia parte contraente della Convenzione di Chicago e le norme ICAO non facciano parte del diritto comunitario, tali norme sono vincolanti per gli Stati membri e quindi impegnano la Comunità.”.

²³⁴ Con la locuzione “*Working Arrangement*” si intende un accordo siglato tra l'EASA e l'Autorità Civile di un Paese non facente parte dell'Unione europea oppure con un'Organizzazione internazionale o regionale. Esso riguarda soprattutto questioni di natura tecnica.

*International Civil Aviation Organization*²³⁵, con l'obiettivo specifico di migliorare e intensificare i meccanismi della *Continuous Monitoring Activities* legati al programma USOAP dell'ICAO, puntando soprattutto sullo scambio di rilevanti informazioni risultanti da tali attività.

Per quanto concerne, in generale, la partecipazione dell'Unione europea alle Organizzazioni internazionali, questa è piuttosto controversa, dato il suo difficile inquadramento e, soprattutto, l'impossibilità di considerarla come uno Stato. Nei vari statuti delle Organizzazioni internazionali si ritrovano le condizioni necessarie per diventarne membro²³⁶ e la personalità giuridica di cui l'Unione è stata insignita non è sufficiente; l'accesso e l'ottenimento dello status di membro, con correlato potere e diritto di voto, è per lo più consentito ai soli Stati. L'ICAO non costituisce eccezione alla regola: l'Art. 92 della Convenzione di Chicago, istitutiva di tale ente, restringe la partecipazione esclusivamente agli Stati²³⁷.

²³⁵

Disponibile

online

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/WA%20on%20CMA%20signed.pdf>

²³⁶ Draetta U., *Principi di Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Milano, 2010; Hoffmeister F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, Vol.44, pagg. 41-68; Koutrakos P., *The European Union's External Relations a Year After Lisbon*, The Hague, 2011; Marchisio S., *EU's Membership in International Organizations*, in E.Chiti, *The European Union as an actor in International Relations*, The Hague, 2002, pagg. 247-249; Odermatt J.-Ramopoulos T.-Wouters J., *The Eu in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, 2013, disponibile online https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2340080; Panebianco M.-Martino G., *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997; Sack J., *The European Community's Membership of International Organisations*, in *Common Market Law Review*, 1995, Vol.32, pagg. 1227-1256; Zanghi C., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Torino, 2001. In relazione agli accordi conclusi dalle Agenzie, si veda Ott A., *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, Vol.13, No.4, pagg. 515-540.

²³⁷ Art.92(a): "La presente Convenzione è aperta all'adesione degli Stati membri delle Nazioni Unite, degli Stati ad esse associati e degli Stati rimasti neutrali durante il presente conflitto mondiale.". L'Art.93 aggiunge: "Riservata

Conscia dell'importanza di fornire a livello europeo un interlocutore affidabile, nel 2002²³⁸ la Commissione ha emanato una Raccomandazione²³⁹ indirizzata al Consiglio mirante ad ottenere l'autorizzazione per iniziare e condurre i negoziati con l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale al fine di ottenere, quanto meno, lo status di osservatore permanente, come accade in altre importanti realtà collegate alle Nazioni Unite; con tale documento la Commissione ha sottolineato la gravità di una non forte rappresentanza comunitaria in seno all'ente e la correlata mancanza di peso specifico su questioni fondamentali con il pericolo di non avere voce in capitolo sulle decisioni prese dall'ICAO e conseguente limitazione per la Comunità nell'adottare regole proprie. Grazie agli sforzi compiuti si sono fatti importanti passi avanti: nel 2005 la Commissione ha aperto un ufficio presso la sede ICAO e ha ottenuto la designazione di un Rappresentante permanente, i cui compiti principali risultano essere la partecipazione ai lavori dell'ICAO, rendendo le delegazioni edotte delle *policy* europee, e la promozione di una stretta collaborazione a livello internazionale e regionale. Successivamente la Commissione ha negoziato un Memorandum di cooperazione con l'Organizzazione, conformemente al mandato adottato dal Consiglio il 17 dicembre 2009. Tale Memorandum, approvato con Decisione del Consiglio del 31 marzo 2011²⁴⁰ e entrato in

l'approvazione da parte di qualsiasi organizzazione internazionale generale creata dalle nazioni del mondo intero per preservare la pace, altri Stati che non siano quelli cui s'applicano gli articoli 91 e 92 a), potranno essere ammessi a partecipare alla presente Convenzione, mediante voto dei quattro quinti dell'Assemblea ed alle condizioni che quest'ultima potrà prescrivere, purché per ogni singolo caso ogni Stato invaso od aggredito durante la guerra attuale dallo Stato richiedente, abbia dato il suo consenso."

²³⁸ La questione della partecipazione della Comunità all'ICAO era già sorta negli anni Ottanta: nel febbraio 1989 il Consiglio dell'ICAO, dietro esplicita richiesta, ha inserito la Commissione europea nell'elenco delle organizzazioni che possono essere invitate a partecipare a determinate riunioni, attribuendole lo *status* di osservatore non permanente.

²³⁹ SEC/2002/381.

²⁴⁰ Decisione del Consiglio 2011/530/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria di un memorandum di cooperazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile che stabilisce un quadro di cooperazione rafforzata.

vigore il 28 marzo 2012, ha visto entrambe le parti riconoscere la necessità di aumentare le relazioni favorendo una miglior cooperazione tra esse nei seguenti specifici settori, nei quali, ovviamente, vi è la competenza dell'Unione (Art. 3.1): *safety*; *aviation security*; gestione del traffico aereo; protezione ambientale. I provvedimenti riguardanti tali aspetti sono oggetto di allegati separati, da considerare tuttavia parte integrante dello stesso (Art. 3.4); la loro applicazione viene valutata da un Comitato misto in relazione a qualsiasi aspetto ad essi legato.

Si può concludere che attualmente l'Unione ha il ruolo di Stato all'interno dell'ICAO ma non gode ancora del diritto di voto, nonostante sia attiva e dotata di competenza in tutti i settori nei quali opera l'ICAO.

Fondamentale è la collaborazione a livello internazionale, ma risulta essere importante anche la cooperazione a livello regionale tra l'AESA e le NAA *National Aviation Authority*: si è infatti creato un sistema di potere sviluppato su più piani. Il basamento è rappresentato dalla normativa madre prodotto dall'ICAO, contenente i necessari e fondamentali principi da seguire per assicurare lo sviluppo sicuro del trasporto aereo. Sulla base di questi capisaldi l'Unione europea, per mezzo dell'Agenzia, sviluppa tali principi²⁴¹ emanando una rigida e precisa normativa destinata sia alle Organizzazioni coinvolte sia ai singoli Stati membri e, nello specifico, alle loro rispettivi NAA *National Aviation Authorities*: nonostante l'espansione delle competenze assegnate all'Agenzia e il loro conseguente ridimensionamento, le singole Autorità nazionali dell'aeronautica civile rappresentano non solo l'istituzione demandata all'attuazione delle residuali competenze aeronautiche ma anche l'Istituzione cui vengono delegate funzioni di certificazione, autorizzazione e sorveglianza, fungendo quindi da collante tra l'Organismo europeo e i vari *stakeholders* che operano nei territori nazionali. Ai sensi dell'Art. 687 del Codice della Navigazione, l'ENAC è l'Autorità preposta al controllo del settore dell'aviazione civile. La sua missione consiste infatti “Nello svolgimento della propria attività

²⁴¹ Art. 2(2.d) del Regolamento base: “(...) *assistere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi ai quali questi sono soggetti ai sensi della Convenzione di Chicago, fornendo una base per un'interpretazione comune e un'attuazione uniforme delle disposizioni della medesima, nonchè assicurando che di dette disposizioni sia tenuto debito conto nel presente Regolamento e nelle regole adottate per la sua attuazione.*”.

istituzionale di regolazione e controllo del settore aereo e nella promozione dello sviluppo dell'Aviazione Civile, garantendo al Paese la sicurezza dei voli, la tutela dei diritti, la qualità dei servizi e l'equa competitività nel rispetto dell'ambiente." Tale Ente pubblico non economico, avente sede legale a Roma e dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, è stato istituito con il D.Lgs. No. 250/1997 ed è chiamato a rappresentare l'Italia nelle maggiori Organizzazioni internazionali dell'aviazione civile. Secondo quanto stabilito nel suo Statuto, approvato con D.M. del 19 gennaio 2015, l'Ente agisce come unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile. Gli Organi dell'Ente, ex Art. 4 dello Statuto, sono: il Presidente, il quale detiene la rappresentanza legale dell'Ente; il Consiglio di Amministrazione; il Collegio dei Revisori dei Conti; il Direttore Generale, responsabile della gestione complessiva dell'Ente in sinergia con gli obiettivi posti sia dal Ministro dei Trasporti sia dal CdA. L'ENAC si occupa di molti aspetti legati all'aviazione civile; in particolare si occupa di fornire certificazioni e controllare le condizioni di sicurezza di aeroporti e aeromobili, valutare l'idoneità degli operatori aerei, del personale di bordo, del personale tecnico e di quello addetto alla manutenzione²⁴². L'ENAC è

²⁴² Si veda il sito <http://www.enac.gov.it/Home/>. Si veda Magnosi S., *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, in *Rivista*, 2010, Vol.39, No.1, pagg. 313-318; Mastandrea G., *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 139-147.

Meritano cenno altre due Organizzazioni operanti in Italia e coinvolte nel sistema sicurezza. La prima è ENAV Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo, società che gestisce il traffico aereo civile in Italia operando come fornitore di servizi alla navigazione aerea. Si veda <https://www.enav.it/sites/public/it/Home.html>; si veda Comenale Pinto M., *Le competenze di ENAV S.p.A. e i servizi della navigazione aerea*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 107-110; Turco Bulgherini E., *Le competenze dell'ENAV in materia di controllo del traffico aereo nel quadro della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in Rizzo M.P. (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2009, pagg. 331-372. Il secondo ente da citare è ANSV Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo, che svolge attività di studio e di indagine e, soprattutto, è autorità nazionale che conduce le inchieste di sicurezza relative a incidenti e inconvenienti. Si veda

Ente di riferimento anche per quanto riguarda l'altro aspetto della sicurezza, la *security*²⁴³.

5) La struttura interna dell'EASA

Il Regolamento base, oltre a contenere i requisiti essenziali e le regole comuni necessarie, non solo istituisce l'Agenzia ma ne stabilisce una precisa disciplina organizzativa. Si può osservare un certo parallelismo con la Convenzione di Chicago: entrambe dedicano parte degli articoli ai principi che devono governare l'aviazione civile²⁴⁴ e parte all'istituzione di un Organismo la cui missione primaria deve essere garantire i più alti livelli possibili di sicurezza attraverso l'armonizzazione normativa globale o regional-europea²⁴⁵.

Per quanto concerne la struttura dell'Agenzia, vari sono gli organi che si rinvergono al suo interno:

- *Management Board*, organo tecnico formato da un rappresentante per ciascun Stato membro e da questo indicato (per ognuno viene indicato un supplente in caso di sua assenza); vi siede anche un rappresentante per conto della Commissione. Il MB elegge tra i membri il proprio Presidente e VicePresidente, i quali durano in carica tre anni e il cui mandato è rinnovabile una sola volta. Se necessario alle riunioni indette possono partecipare rappresentanti di Paesi terzi europei. Essendo luogo di discussione e formazione delle scelte dell'Agenzia e, conseguentemente, responsabile del

<http://www.ansv.it/It/Index.asp>. Si veda Franchi B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, pagg. 139-301; Lo Bianco R, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2011, pagg. 15-29; Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007, pagg. 365-440.

²⁴³ Si veda Cap.1, par.3.

²⁴⁴ Convenzione di Chicago, Parte prima: Navigazione aerea; Regolamento No. 216/2008 CAPO I Principi CAPO II Requisiti di base.

²⁴⁵ Convenzione di Chicago, Parte seconda: Organizzazione per l'aviazione civile internazionale; Regolamento No. 216/2008 CAPO III Agenzia europea per la sicurezza aerea.

programma di lavoro, le personalità che ne fanno parte devono essere dotate di elevata esperienza nel settore del trasporto aereo, oltre che di capacità manageriale²⁴⁶.

- *Executive Director*: nominato (o revocato) dal MB²⁴⁷, su proposta della Commissione, che decide con la maggioranza dei tre quarti dei membri dopo aver valutato la sua piena competenza in materia. La carica dura cinque anni ed è rinnovabile una sola volta. È l'organo più importante in quanto, oltre a esserne il rappresentante legale ed essere giuridicamente responsabile dell'operato dell'Agenzia, è chiamato a dirigerla e a esercitare le numerose funzioni assegnategli in modo completamente indipendente e imparziale. Egli viene assistito da uno o più *Directors*, anch'essi nominati dal MB su proposta dell'ED sulla base delle loro competenze²⁴⁸.
- *Advisory body* comprendente le organizzazioni rappresentative dei vari campi dell'aviazione. È istituito dal MB ed è chiamato ad assistere lo stesso nello svolgimento del suo lavoro. Ad esso può essere richiesto parere preventivo ma non vincolante in determinate decisioni; tale organo può indicare 4 membri al fine di partecipare come *observers* alle riunioni del MB e portare a conoscenza le diverse opinioni e problematiche da loro espresse.
- uno o più *Boards of Appeal*, composti da un Presidente e due membri scelti dal MB tra una lista di persone presentate dalla Commissione, chiamati a pronunciarsi sui ricorsi avanzati da qualsiasi persona fisica o giuridica contro una decisione che li riguardi direttamente e in relazione alla quale si sentono lesi²⁴⁹²⁵⁰²⁵¹.

²⁴⁶ Attualmente il Presidente del Consiglio di Amministrazione è Mr. Pekka Henttu, il VicePresidente è Mr. Rob Huyser. Per l'Italia membro del MB è il Dottor Alessio Quaranta, Direttore Generale di ENAC; il suo supplente è Alessandro Cardi, *Special Advisor* del Direttore Generale ENAC.

²⁴⁷ Dal 1 settembre 2013 l'Executive Director di EASA è Patrick Ky, che ha sostituito Patrick Goudou, che è stato ED dell'Agenzia dal 2003 al 2013.

²⁴⁸ Si veda Artt. 38-39 del Regolamento base.

²⁴⁹ Il ricorso è ammesso contro le decisioni prese dall'EASA *ex* Art. 20 Certificazione di aeronavigabilità e certificazione ambientale; *ex* Art. 21 Certificazione dei piloti; *ex* Art. 22 Certificazione delle operazioni di volo; *ex* Art. 22bis ATM/ANS; *ex* Art. 22ter Certificazione dei controllori di volo; *ex* Art. 23 Operatori di Paesi terzi; *ex* Art. 55 Indagini concernenti imprese; *ex* Art. 64 Diritti

Il ricorso deve essere presentato entro due mesi dalla notifica della misura alla persona interessata o dal giorno in cui ne è venuta a conoscenza. Nel caso in cui il Direttore Esecutivo ritenga il ricorso

e oneri. I ricorsi presentati non hanno effetto sospensivo, a meno che l’Agenzia non lo ritenga utile per le singole circostanze.

²⁵⁰ La presenza della Commissioni di ricorso si inserisce all’interno del più ampio discorso relativo alla tutela giurisdizionale rispetto agli atti e alle decisioni adottate dalle Agenzie europee e che sono giuridicamente vincolanti per i terzi.

L’attuale Trattato di Lisbona prevede diverse ipotesi di tutela *ex Art. 263 TFUE* controllo di legittimità degli atti; *ex Art. 265 TFUE* ricorso in carenza, *ex Art. 277 TFUE* eccezione di invalidità, *ex Art. 267 TFUE* rinvio pregiudiziale. Il Trattato è stato dunque allineato alla pronuncia relativa alla causa T-411/06, *Sogelma vs. Agenzia europea per la ricostruzione*, sent. 8 ottobre 2008 – “*Non può quindi ritenersi accettabile che atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi adottati da agenzie istituite sulla base del diritto derivato, quali l’Agenzia europea per la ricostruzione, sfuggano al controllo giurisdizionale.*” – con cui la Corte ha esteso la legittimazione passiva a organi o organismi diversi dalle Istituzioni. Precedentemente all’entrata in vigore dell’attuale Trattato non era prevista tutela per gli atti vincolanti adottati dalle Agenzie europee. Per ovviare a tale mancanza, i regolamenti istitutivi delle singole Agenzie potevano prevedere l’istituzione di Commissioni di ricorso interne, la cui esistenza non è venuta meno ma ha addirittura trovato copertura nell’Art. 263(5) TFUE: i due meccanismi sono paralleli e validi entrambi.

Per una panoramica generale si veda De Lucia L., *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, in Chiti M.P.-Natalini A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, pagg. 355-386; De Lucia L., *I ricorsi amministrativi nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, No.2, pagg. 323-368; De Lucia L., *Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell’Unione europea*, in Falcon G.-Marchetti B., *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015, No.13, pagg. 3-21.

²⁵¹ Per quanto riguarda la natura di queste Commissioni, esse non possono essere considerate semplici organi amministrativi ma, allo stesso tempo, non possono essere considerate pienamente giurisdizionali perché, nonostante la prevista indipendenza, esse fanno comunque parte della dimensione interna delle Agenzie e mancano di legittimazione a tale ruolo nei Trattati. Si può individuare un parallelismo con la problematiche sollevate in dottrine circa la funzione attribuita al Consiglio ICAO *ex Art. 84* della Convenzione di Chicago di risolvere una controversia tra due Stati. Si veda Cap.1, par.5.

ammissibile, rettifica la decisione. In caso contrario, e se il ricorso è ammissibile, la Commissione di ricorso lo esamina. I ricorsi diretti all'annullamento sono *condicio sine qua non* per un'ipotetica e successiva azione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, cui l'Agenzia è chiamata a uniformarsi *ex Art. 50(3)* del Regolamento base²⁵².

L'indipendenza e l'imparzialità del personale, oltre all'elevata preparazione tecnica, sono requisiti essenziali per tale Organismo, nato in risposta al sentito bisogno di un unico corpo altamente specializzato al fine di rendere più sicuri i nostri cieli attraverso la garanzia della separazione rispetto alla politica.

6) I compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea

Your safety is our mission. Questo è il motto dell'EASA, conciso ma efficace nel comunicare l'importanza e la complessità dei compiti assegnati all'Agenzia, i quali rappresentano la messa in servizio, da parte di tale organismo, del proprio elevato e specializzato *know-how* tecnico:

- elaborazione di *Opinions* indirizzate alla Commissione e supporto alla stessa per l'identificazione degli standard di sicurezza necessari;
- partecipazione all'iter normativo; ciò avviene in due differenti modi, sia attraverso il contributo e l'assistenza fornita alla Commissione nella produzione di atti di *hard law* (Art. 17(2b)), sia attraverso l'emanazione della cosiddetta *soft law* (Art.18), di cui si tratterà nello specifico nel successivo paragrafo;
- approvazione e certificazione di aeronavigabilità e ambientale di aeromobili, motori, parti, pertinenze e organizzazioni coinvolte, di imprese di progettazione e di produzione;
- esecuzione di ispezioni nei confronti delle NAA per verificare lo stato di recepimento e di standardizzazione della normativa europea a livello nazionale (Art. 24 Regolamento base);

²⁵² È prevista tuttavia, *ex Art. 50(1)* e 51 del Regolamento base, la possibilità di adire direttamente la Corte di giustizia europea

- esecuzione di indagini nei confronti delle imprese o degli organismi coinvolti per verificare l'applicazione dei Regolamenti²⁵³ (Art. 55 Regolamento base)
- suggerimento alla Commissione di possibili multe e sanzioni da comminare ai soggetti esaminati, proporzionate alla gravità del caso e alla capacità economica del soggetto passivo²⁵⁴;
- collaborazione con altri soggetti e organismi coinvolti nell'aviazione civile;
- redazione dell'*Annual Safety Review*²⁵⁵ per informare il pubblico sul livello generale di sicurezza;
- organizzazione di training formativi;
- ricerca, oltre che raccolta e analisi di dati²⁵⁶
- abbiamo visto precedentemente che l'ICAO invita gli Stati a emanare un *SSP Safety State Programme*, documento contenente politiche, regole e attività volte a definire, garantire e migliorare un livello accettabile di prestazioni all'interno del suo territorio²⁵⁷. Data la condivisione dei compiti che sussiste tra l'EASA e le singole

²⁵³ Si veda il Regolamento (UE) No. 628/2013 della Commissione circa i metodi di lavoro dell'AESA per l'esecuzione di ispezioni in materia di standardizzazione e il controllo dell'applicazione delle norme del Regolamento (CE) No. 216/2008.

²⁵⁴ Si veda il Regolamento (UE) No. 646/2012 della Commissione che adotta la regolamentazione dettagliata stabilendo norme attuative concernenti le multe e le sanzioni pecuniarie periodiche irrogate per violazione delle disposizioni del Regolamento (CE) No. 216/2008, O.J. L 179/46. Tale Regolamento prevede differenti fasi: *i*) l'Agenzia può avanzare richiesta di informazioni, fissando un termine entro il quale queste devono essere comunicate; *ii*) l'Agenzia trasmette per iscritto la notifica dell'avvio del procedimento per inottemperanza al soggetto coinvolto, alla Commissione e alle NAA indicando le presunte violazioni; *iii*) segue lo svolgimento dell'inchiesta; *iv*) nel caso in cui l'addebito sia confermato, la Commissione adotta una decisione "(...) irrogante una multa non superiore al 4% del reddito annuale o del fatturato realizzato dal titolare nell'esercizio finanziario precedente. (...)".

²⁵⁵ Si veda l'*Annual Safety Review* 2016, disponibile online https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/209735_EASA_ASR_MAIN_REPOR_T.pdf.

²⁵⁶ Si veda Cap.3, par.9.

²⁵⁷ Si veda Cap.1, par.6.

NAA è impensabile che i Paesi membri del sistema in oggetto emanino il proprio SSP in solitaria; per tale motivo ai vari compiti previsti dal Regolamento EASA si aggiunge l’emanazione del EASP *European Aviation Safety Programme*²⁵⁸ relativo alla politica europea per la sicurezza aerea, contenente la spiegazione di come essa viene gestita all’interno dell’Unione europea attraverso una panoramica generale di tutte le norme e i processi che contribuiscono a tale scopo. Esso – che non sostituisce gli SSP ma piuttosto ne costituisce la base e li integra – rispetta il documento di riferimento ossia l’Annesso 19: la prima parte riguarda politiche e obiettivi; la seconda parte descrive come avviene la gestione dei rischi; segue la parte relativa alla conduzione della sorveglianza e chiude quella relativa alle attività dedicate alla promozione della sicurezza. Sulla base di tale documento viene poi emanato l’EPAS *European Plan for Aviation Safety*, il cui obiettivo primario è individuare i settori in cui è fondamentale aumentare la cooperazione a livello regional-europeo²⁵⁹, in particolare rispetto ai problemi sistematici, operativi ed emergenti.

7) Il potere regolamentare dell’EASA

La vastità dei compiti assegnati all’Agenzia ha portato alla creazione di un sistema di potere europeo articolato su tre livelli, alla cui base si situa la normativa madre prodotta dall’ICAO: *i*) il primo livello riguarda il potere assegnato all’Unione europea di produrre atti normativi attraverso le Istituzioni coinvolte secondo la procedura legislativa prevista dal Trattato; *ii*) il secondo livello compete alla Commissione: nello specifico l’Unione europea prevede *ex Art. 291 TFUE* la possibilità, non delegabile ad altri Organismi, di assegnare alla Commissione l’adozione dei Regolamenti di esecuzione contenenti le specifiche misure necessarie per la realizzazione

²⁵⁸ Si consulti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2015:599:FIN>.

²⁵⁹ Si veda *European Plan for Aviation Safety 2016-2020*, disponibile online <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EPAS%202016-2020%20FINAL.PDF>.

dei principi contenuti nel Regolamento base e dei compiti all’Agenzia assegnati. Il livello di sicurezza dipende infatti dalla concretezza e dall’efficacia con cui vengono attuati e realizzati i principi base. Nello specifico l’Agenzia fornisce supporto alla Commissione per la produzione degli atti cosiddetti di *hard law* attraverso l’emanazione delle *Opinions*, con la precisazione che “(...) *Qualora si tratti di norme tecniche, in particolare concernenti la costruzione, la progettazione e gli aspetti operativi, la Commissione non può modificare il loro contenuto senza previa coordinazione con l’Agenzia*”. limitando il suo potere. Tali *Implementing Rules*, identificabili perché riportano la dicitura *Commission Regulation* – Regolamento della Commissione, sono costituite da un articolato normativo contenente i principi e le modalità attuative. A tale Regolamento sono aggiunti, nella maggior parte dei casi, Allegati chiamati *Parts*, divisi a loro volta in due sezioni: *Section A* dedicata ai requisiti che devono essere soddisfatti dai soggetti aeronautici; *Section B* per le procedure dedicate alle NAA; *iii*) il terzo livello corrisponde al potere dell’*Executive Director* di emettere, per conto dell’Agenzia e sotto forma di *Decision*, le norme cosiddette di *soft law* strettamente tecniche, le quali forniscono indicazioni per raggiungere la conformità alla normativa. Tali *Decision* sono formalmente *non binding*: tuttavia esse sono anche definite decisioni “*comply or explain guidelines*” poiché un’adozione differente rispetto a quella indicata comporta la necessaria dimostrazione dell’effettività delle misure previste. Nello specifico l’ED emette sotto forma di *Decision*:

- *AMC Acceptable Means of Compliance* ossia standard non obbligatori che illustrano i mezzi utili per essere conformi alla normativa di base e di attuazione senza introdurre nuovi requisiti né rendere quelli previsti meno severi. Se tali AMC vengono seguiti vi è presunzione di rispetto e di corrispondenza con la normativa, cosa che non accade qualora si scelga di adottare gli *AlMoC Alternative Means of Compliance* definiti dalle *Implementing Rules* “*means that propose an alternative to an existing AMC or those that establish a new one.*” e che hanno come conseguenza la necessità di dover dimostrare alla competente Autorità la loro conformità alla legge.
- *GM Guidance Material* ossia materiale non obbligatorio che fornisce spiegazioni dei requisiti richiesti o interpretazioni del

Regolamento base, dei regolamenti di attuazione e degli AMC.

- CS *Certification Specification* ossia standard tecnici da adottare per essere conformi alla normativa. Sono adottate dall'EASA ma vengono sviluppate con le parti interessate del settore.

Sotto forma di *Decision* vengono emanate anche le AD *Airworthiness Directive*, documenti adottati o emanati per prescrivere le azioni da eseguire al fine di ripristinare un adeguato livello di sicurezza laddove lo stesso corra il rischio di essere compromesso. Data la complessità normativa e la difficoltà di districarsi all'interno di tale sistema, per facilitare la consultazione dei testi e la loro comprensione, l'Agenzia si occupa non solo di rendere consultabile, attraverso il proprio sito, la versione consolidata del Regolamento base e delle varie *Implementing Rules*, ma provvede anche alla pubblicazione delle *Easy Access Rules* ossia della versione corrente di ogni Regolamento con i relativi AMC, GM e CS²⁶⁰.

Per quanto concerne la procedura da seguire per la produzione e l'emanazione di *Opinions*, AMC, GM e CS, essa è contenuta nella MB *Decision* No. 18/2015²⁶¹, la quale descrive la *Rulemaking Procedure* da seguire per realizzare le priorità individuate annualmente nel documento EASA *Rulemaking Programme* per i successivi 5 anni²⁶². Varie sono le fasi che si susseguono: i) l'ED, previa consultazione degli organi consultivi, redige e pubblica sul sito dell'EASA un ToR *Terms of Reference* relativo ad ogni progetto di regolamentazione con il quale definisce il progetto e il

²⁶⁰ Si veda online <https://www.easa.europa.eu/document-library/technical-publications>.

²⁶¹ Si veda EASA *Management Board Decision* No. 18/2015 *concerning the procedure to be applied by the Agency for the issuing of opinions, certification specifications, acceptable means of compliance and guidance material (Rulemaking Procedure)*, disponibile online <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%2018-2015%20on%20Rulemaking%20Procedure.pdf>.

²⁶² Viene adottato con *Decisione del Direttore esecutivo*. Si veda l'ultimo *Rulemaking Programme* 2017-2021, disponibile online https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/RMP-EPAS_2017-2021.pdf, in cui i fattori chiave da considerare sono safety, ambiente, efficienza e parità di condizioni.

metodo di lavoro da seguire per il suo sviluppo; *ii*) segue la creazione di una bozza delle nuove regole o delle modifiche a regole già esistenti in accordo con quanto contenuto nel relativo ToR e che tenga conto, principalmente, delle SARPS dell'ICAO, del diritto europeo e delle necessità di armonizzare il sistema dell'aviazione; *iii*) a completamento della bozza segue la sua pubblicazione sotto forma di *NPA Notices of Proposed Amendement*, contenente una nota esplicativa del progetto, una sintesi delle modifiche che si vogliono apportare o delle nuove regole che si vogliono introdurre e la *RIA Regulatory Impact Assessment* se richiesta. La pubblicazione, che dura da un minimo di un mese a un massimo 3 mesi, vede il coinvolgimento di qualsiasi persona o organizzazione interessata: i vari soggetti coinvolti sono infatti chiamati a esprimere i propri commenti, che a chiusura verranno analizzati da esperti qualificati e indipendenti ossia non coinvolti nella stesura dell'atto; *iv*) l'esito di tale consultazione viene pubblicato dall'ED sotto forma di *CRD Comment Response Document*; *iv*) segue la pubblicazione del risultato finale da parte dell'ED sul sito dell'EASA. Nel caso in cui sia stata emanata una *Decision*, unitamente ad una *Explanatory Note*, il procedimento termina; nel caso in cui sia emanata una *Opinion* significa che il progetto iniziale era o modificare un preesistente Regolamento o crearne uno nuovo: di conseguenza tale *Opinion* viene inviata alla Commissione europea che è l'Istituzione sulla quale incombe la responsabilità per l'emanazione dell'atto.

8) Cenni sulla normativa prodotta

Il compito primario dell'EASA è dunque quello di contribuire al miglioramento degli standard di sicurezza sia fornendo aiuto alla Commissione per la produzione di atti di *hard law*, sia attraverso la propria emanazione di atti di *soft law*. Questo ha condotto alla formazione di una piattaforma comune valida per tutti gli Stati che fanno parte dell'EASA. Per quanto concerne gli atti di *hard law*, inizialmente vi erano solo due Regolamenti di secondo livello: il Regolamento No. 1702/2003²⁶³ e il

²⁶³ Regolamento (CE) No. 1702/2003 – O.J. L 243/6 – che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità ed ambientale di aeromobili e

Regolamento No. 2042/2003²⁶⁴. Con l'espansione delle competenze affidate all'Agenzia e il parallelo progresso nel campo dell'aviazione non solo questi due Regolamenti sono stati abrogati ma è cresciuta quantitativamente anche la produzione normativa a livello europeo. Numerosi infatti sono gli atti normativi che sono stati emanati, insieme ai corrispondenti AMC, GM a CS, tra i quali si ricorda:

- Regolamento (UE) No. 748/2012 della Commissione che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità e ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione²⁶⁵. Esso contiene l'Allegato Part 21, relativo all'omologazione di aeromobili e di prodotti, parti e pertinenze correlati e certificazioni delle imprese di progettazione e produzione.

- Regolamento (UE) No. 1321/2014 della Commissione sul mantenimento dell'aeronavigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché sull'approvazione delle organizzazioni e del personale autorizzato²⁶⁶. Esso contiene 4 Allegati:

- Allegato I Part-M relativo al mantenimento in stato di aeronavigabilità dei prodotti aeronautici, garantito anche attraverso l'esecuzione di ispezioni pre-volo e la correzione di eventuali difetti o guasti che possono pregiudicare il funzionamento dell'aeromobile.
- Allegato II Part-145 relativo alla certificazione per le imprese che effettuano manutenzione.

relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione.

²⁶⁴ Regolamento (CE) No. 2042/2003 – O.J. L 315/1 – sul mantenimento della navigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché sull'approvazione delle imprese e del personale autorizzato a tali mansioni.

²⁶⁵ O.J. L 224/1. Esso ha abrogato il precedente Regolamento No. 1702/2003. È definito il Regolamento della *Initial Airworthiness*. È stato modificato dal Regolamento (UE) della Commissione No. 7/2013, dal Regolamento (UE) della Commissione No. 69/2014, dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2015/1039 e dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2016/5.

²⁶⁶ O.J. L 362/1. Esso ha abrogato il precedente Regolamento No. 2042/2003. È definito Regolamento della *Continuing Airworthiness*. È stato modificato dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2015/1088 e dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2015/1536.

- Allegato III Part-66 relativo al rilascio delle licenze di manutenzione aeronautica.
 - Allegato IV Part-147 relativo alla certificazione delle scuole che forniscono servizi di formazione.
- Regolamento (UE) No. 1178/2011 della Commissione che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ossia stabilisce norme dettagliate riguardanti l'*Aircrew* nel suo complesso²⁶⁷. Esso contiene diversi Allegati:
- Allegato I Part-FCL *Flight Crew Licensing*.
 - Allegato II Requisiti per la conversione di licenze e abilitazioni nazionali per velivoli e elicotteri.
 - Allegato III Requisiti per l'accettazione delle licenze rilasciate da o per conto di Paesi terzi.
 - Allegato IV Part-MED ossia Parte Medica relativa al rilascio, alla validità, alla riconvalida e al rinnovo del certificato medico richiesto per esercitare i privilegi di una licenza di pilota o allievo pilota, oltre che l'idoneità medica dell'equipaggio di cabina, la certificazione degli esaminatori aeromedici e la qualifica dei medici generici e specialisti di medicina del lavoro.
 - Allegato V Part-CC *Cabin Crew*, relativo ai requisiti per il rilascio degli attestati di equipaggio di cabina e le condizioni per la loro validità e il loro uso.
 - Allegato VI Part-ARA *Authority Requirements for Aircrew*.
 - Allegato VII Part-ORA *Organization Requirements for Aircrew*.
- Regolamento (UE) No. 965/2012 della Commissione che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo: è infatti chiamato il Regolamento *Air Operations*²⁶⁸. Parte importante di tale Regolamento è quella dedicata alle ispezioni di

²⁶⁷ O.J. L 311/1. È definito Regolamento *Aircrew*. È stato modificato dal Regolamento (UE) della Commissione No. 290/2012, dal Regolamento (UE) della Commissione No. 70/2014, dal Regolamento (UE) della Commissione No. 245/2014, dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2015/445 e dal Regolamento (UE) della Commissione No. 2016/539.

²⁶⁸ O.J. L 296/1. È stato modificato varie volte, tra cui il 23 aprile 2015 dal Regolamento (UE) No. 2015/640 della Commissione relativo a specifiche di aeronavigabilità supplementari per determinati tipi di operazioni (...).

rampa per verificare la conformità ai requisiti applicabili²⁶⁹. Tali ispezioni vengono condotte sia nei confronti degli aeromobili di Stati terzi nell'ambito del programma SAFA *Safety Assessment of Foreign Aircraft*, per il quale si valuta il rispetto degli standard internazionali, sia nei confronti dei vettori comunitari seguendo invece il programma SACA *Safety Assessment of Community Aircraft*, per il quale si valuta il rispetto della normativa comunitaria. È bene sottolineare che le ispezioni a terra vengono eseguite sulla base di una lista di controllo di circa soli 53 elementi principalmente correlati ai documenti dell'aeromobile, ai manuali, alle licenze dell'equipaggio e alla presenza degli obbligatorie dispositivi di sicurezza: per tale motivo le *ramp inspections* non garantiscono l'aeronavigabilità della macchina.

- Regolamento (UE) No. 452/2014 della Commissione che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative concernenti le operazioni di volo, detto Regolamento TCO *Third Country Operators*²⁷⁰. Esso stabilisce norme per gli operatori di aeromobili di Paesi terzi utilizzati in operazioni di trasporto aereo commerciale. L'Europa ha centralizzato il processo (che consta di quattro fasi: richiesta di autorizzazione – valutazione – rilascio dell'autorizzazione e monitoraggio) prevedendo il rilascio di un'autorizzazione da parte dell'Agenzia (TCO *Authorization*) solo nel caso in cui soddisfino gli standard minimi ICAO e i requisiti listati nell'Allegato I Part-TCO del Regolamento. L'EASA condurrà indagini al fine di confermare che le condizioni richieste sono soddisfatte. Tale responsabilità dell'Agenzia per l'autorizzazione per gli operatori di Paesi terzi si collega alla cosiddetta *blacklist*, considerata un enorme traguardo nel controllo sulla sicurezza dell'aviazione in Europa²⁷¹. L'Unione europea ha ritenuto utile e

²⁶⁹ Si veda Art. 4 Regolamento AIR-OPS.

²⁷⁰ O.J. L 133/12.

²⁷¹ Fondamento è il Regolamento base (CE) No. 2111/2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo (O.J. L 344/15), il quale stabilisce criteri comuni sui quali valutare l'opportunità di imporre un divieto operativo ad un vettore aereo. Ad esso è collegato il Regolamento (CE) No. 474/2006 della Commissione, come successivamente modificato, che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della

necessario portare a conoscenza dei cittadini che usufruiscono del sistema un elenco – aggiornato frequentemente e alla cui preparazione partecipa l'EASA – dei vettori che non soddisfano i requisiti in materia di *safety* sulla base di una serie di criteri comuni definiti a livello europeo e sull'analisi dei dati scambiati tra i vari *stakeholders* e risultanti dai *Safety* Audit. Tale lista è suddivisa in due parti: l'Allegato I A contiene il nome dei vettori oggetto di un divieto operativo; l'Allegato II B contiene l'elenco dei vettori soggetti a restrizioni operative nel territorio dell'Unione europea.²⁷²

La vastità della normativa prodotta dall'EASA è tale che si può parlare non solo di armonizzazione ma di vera e propria centralizzazione o uniformazione delle norme comuni, al punto che, data la sua incisività sui poteri rispettivamente della Commissione e dei Paesi membri, non pare illogico mettere in dubbio la validità della cosiddetta “dottrina Meroni”²⁷³: nonostante la stessa Agenzia non sia infatti dotata del potere di adottare atti normativi e di fornire interpretazioni vincolanti alla normativa prodotta a livello europeo, è innegabile che quanto da lei emanato sia dotato di grande

Comunità (O.J. L 84/14). Si veda Franchi B., *Regolamento CE 2111/2005: più informazioni agli utenti del trasporto aereo*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 111-138.

²⁷² La normativa prodotta in seno all'EASA non si esaurisce qui; meritano di essere citati il Regolamento (UE) No. 1034/2011 della Commissione sulla sorveglianza della sicurezza nella gestione del traffico aereo e nei servizi di navigazione aerea – O.J. L 271/15; il Regolamento (UE) No. 1035/2011 della Commissione che stabilisce i requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea – O.J. L 271/23; Regolamento (UE) No. 1332/2011 della Commissione che stabilisce requisiti comuni per l'utilizzo dello spazio aereo e procedure operative comuni per prevenire le collisioni in volo – O.J. L 336/20; il Regolamento (UE) No. 139/2014 della Commissione che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relative agli aeroporti – O.J. L 44/1; Regolamento (UE) No. 736/2006 della Commissione concernente i metodi di lavoro dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea per l'esecuzione di ispezioni in materia di standardizzazione – O.J. L 129/10. Per una visione completa della normativa in seno all'Agenzie europea per la sicurezza aerea, si consulti il sito al seguente indirizzo <https://www.easa.europa.eu/regulations>.

²⁷³ Si veda Simoncini M., *The Erosion of the Meroni doctrine: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *European Public Law*, 2015, Vol.21, No.2, pagg. 309-342.

importanza giuridica e vincoli le NAA e i vari organismi al loro rispetto, limitandone la possibilità di discostarsene, al punto che la regolamentazione europea nel settore dell'aviazione civile è considerabile come facente parte dell'*acquis* comunitario.

9) Considerazioni finali

Il percorso di analisi svolto ha evidenziato la non linearità del sistema del trasporto aereo, per la sua oggettiva complessità e per il suo essere in continuo divenire. Ciò che davvero consente di mantenere *safe* l'aviazione civile è la previsione obbligatoria di elevati standard di sicurezza²⁷⁴, attualmente presenti in Europa e grazie ai quali l'aviazione europea è una delle più sicure al mondo. Le norme nazionali hanno ceduto il passo a norme europee vincolanti, che sono andate progressivamente estendosi in più settori. A parere di chi scrive non ci si può dunque limitare a parlare di armonizzazione poiché non vi è solo un ravvicinamento delle disposizioni nazionali: queste ultime infatti vengono *in toto* sostituite da quanto prodotto e emanato a livello europeo²⁷⁵²⁷⁶. È dunque più appropriato parlare di uniformazione, se non, in determinati settori, di unificazione.

Gli ottimi risultati conseguiti non devono però comportare un arresto nelle politiche di *safety*: è necessario continuare a garantire che il sistema mantenga un numero di incidenti basso, come quello attuale, consentendo al settore di crescere in modo sicuro ed economicamente strutturato, facendo

²⁷⁴ Si veda *Study on the resources deployed in the area of European aviation safety before and after the creation of EASA – Final Report*, 2015, pagg. 95-96, disponibile online <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2015-04-23-study-on-resources-deployed-in-eur-aviation-safety-before-and-after-creation-easa.pdf>: *Safety benefit due to increased safety standards: Although very difficult to quantify, it is commonly acknowledge that the creation of EASA has brought along an improvement to the aviation (...)*.

²⁷⁵ Viene infatti utilizzato lo strumento legislativo del Regolamento, obbligatorio in tutti i suoi elementi, e non della Direttiva, strumento che concede margini discrezionali agli Stati.

²⁷⁶ In generale si veda Fois P., *Dall'armonizzazione all'unificazione dei diritti interni nell'Unione europea. Valutazione critica di una tendenza in atto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, Vol.7, No.2/3, pagg. 237-255.

dell'Europa il luogo più sicuro dove volare²⁷⁷²⁷⁸. Ciò diventa possibile attraverso la radicalizzazione della cosiddetta *Safety culture*, dove con *culture* si intende l'insieme delle credenze, dei valori condivisi e dei sentimenti di una singola persona o di un sistema nella sua totalità considerato, mentre con la locuzione *Safety culture* ci si riferisce allo specifico modo in cui la sicurezza viene percepita, valutata e creduta: elevati standard di *safety* possono essere raggiunti solo se ogni singola organizzazione, ogni ramo della stessa, ogni persona coinvolta nell'*aviation* è consapevole che sta agendo nell'interesse globale della sicurezza dell'aviazione, riflettendo il generale sentimento di considerare la sicurezza un principio essenziale e imprescindibile, oltre che l'assoluta priorità.

La *Safety culture* può dunque essere definita un modo di pensare la sicurezza, di cui quattro sono gli elementi principali, interconnessi tra loro:

- 1) *Learning culture*, con cui si intende la propensione e l'esortazione al continuo studio e apprendimento, sviluppando nuove competenze o conoscenze o migliorando quelle già esistenti. Ciò apporta numerosi vantaggi, quali aumento della soddisfazione personale e quindi dell'efficienza e del rendimento lavorativo, sviluppo del senso di appartenenza all'Organizzazione e, di conseguenza, abbracciare i suoi primari obiettivi.
- 2) *Flexible culture*, con cui si intende sia l'abilità di apportare migliorie e cambiamenti per soddisfare nuove esigenze sapendosi ad essi adattare sia la capacità di reagire alle possibili emergenze.
- 3) *Reporting culture*, con cui si intende un sistema in cui le persone segnalano i loro errori o le difficoltà di gestione che incontrano nello svolgimento delle loro mansioni.

Abbiamo visto precedentemente²⁷⁹ che il cuore del *Safety Management System* è il secondo pilastro, ossia il *Safety Risk Management*: se è vero che l'approccio reattivo ha avuto i suoi benefici negli anni passati, è

²⁷⁷ COM(2011)144 Libro bianco *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, pag. 24

²⁷⁸ Si veda Barnett A., *Air Safety: End of the Golden Age?*, in *The Journal of the Operational Research Society*, 2001, Vol.52, No.8, pag. 853: "(aviation system has) shown uncanny ability to keep getting better. (...) If the golden age of air safety is over, it might be because we are about to enter a platinum age."

²⁷⁹ Si veda Cap.1, par.6.

altrettanto vero che per mantenere gli elevati standard di sicurezza raggiunti è necessario adottare un approccio proattivo basato sulla tempestiva individuazione del pericolo e sull'analisi del rischio al fine di individuare le necessarie azioni correttive e mitigatorie, valutando conseguentemente le performance sia a livello delle singole organizzazioni sia a livello statale ed europeo, aumentando l'efficienza del sistema^{280 281}. Fondamentale è vincere la resistenza delle organizzazioni rispetto al costo di attuazione di tale approccio non solo perché la proattività apporta benefici ma anche perché quanto speso sarà sempre inferiore rispetto ai costi da affrontare nel caso in cui si verificano *incident* o *accident* – basti pensare ai costi di riparazione e alla perdita di immagine delle compagnie aeree interessate.

²⁸⁰ Attualmente esiste una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio da parte della Commissione – COM(2015)613 – di modifica del Regolamento (CE) No. 216/2008. Tale Proposta afferma la necessità di introdurre all'interno del futuro Regolamento base, il concetto di proattività: la sicurezza aerea non deve essere garantita solo attraverso controlli di *compliance* normativa ma soprattutto attraverso i sistemi di gestione della sicurezza, al cui interno è salda la *Safety culture*. Tra i vari obiettivi vi è anche la proposta di una normativa modulabile che riconosca maggiormente le differenze esistenti tra i vari settori dell'aviazione civile. Le Istituzioni europee si distinguono dunque per l'attenzione rivolta all'attualità del sistema: se nel 2002 era necessaria una normativa totalizzante per ovviare alla mancanza di obbligatorietà che aveva caratterizzato le JAA e quindi alla varietà esistente, raggiunti elevati livelli di *safety* ora l'Unione europea – sostenuta dall'EASA, che ha emesso in merito la *Opinion* No. 1/2015, disponibile online <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Opinion%20No%2001-2015.pdf> – vorrebbe introdurre un *regime proporzionato e modulabile*, intervenendo solo quando vi è necessità di sicurezza sulla base di individuati rischi. Il problema è strettamente correlato all'aviazione generale, che non possiede le capacità per seguire i numerosi cambiamenti normativi.

²⁸¹ Prevenire ha vantaggi non solo nel sistema dell'aviazione globalmente inteso ma anche a livello delle singole organizzazioni: gli incidenti o inconvenienti pesano finanziariamente in misura maggiore rispetto a interventi proattivi volti all'attuazione di tutte le necessarie misure utili a prevenire il verificarsi di situazioni a rischio. Si veda ICAO Doc. 9422 *Accident Prevention Programme*, 2005.

Le premesse base di tale aspetto sono sia la consapevolezza dell'impossibilità dell'obiettivo zero rischi²⁸² sia la conoscenza della *safety* come prodotto di una serie concatenata di scelte dell'uomo, elemento fallibile: l'impatto sugli incidenti aerei da parte degli errori umani è ancora significativo, mentre contemporaneamente si assiste a una parallela diminuzione dei guasti tecnici dovuta al progresso tecnologico. Gli stessi fatti di cronaca ne sono un esempio: basti pensare al tragico evento dell'aereo Germanwings 4U9525²⁸³. Partendo dal presupposto che tre sono le componenti dell'aviazione – macchina, uomo, ambiente – e che raramente, se non mai, un incidente o inconveniente ha una sola causa come origine, tali eventi dimostrano che per mantenere e garantire la *safety* è necessario mettere al centro gli *Human Factors*²⁸⁴: primaria infatti deve essere la valutazione multidisciplinare del comportamento dell'uomo mentre agisce e interagisce nel suo contesto lavorativo²⁸⁵. La consapevolezza della fallibilità dell'uomo e della latenza di ogni evento rende, ad ogni livello, fondamentale l'anticipato riconoscimento di una situazione di pericolo e

²⁸² Wassenbergh H., *Safety in Air Transportation and Market Entry*, in *Air and Space Law*, 1998, Vol.23, No.2, pagg. 74-81: “*Safety also means (...) “as few accidents as possible.”*”.

²⁸³ Nel 2015 il co-pilota Andreas Lubitz, dopo aver chiuso fuori dalla cabina di pilotaggio il pilota Patrick Sonderheimer quando questo è andato in bagno, ha fatto deliberatamente schiantare l'aereo sulle Alpi francesi. L'EASA ha risposto con un serrato *Action Plan* al fine di prevenire possibili altri simili episodi. Si veda [https://www.easa.europa.eu/latest-news?news_cat\[\]=2267&](https://www.easa.europa.eu/latest-news?news_cat[]=2267&). Si veda La Torre U., *Condotta dell'aeromobile e responsabilità del vettore: il caso Germanwings*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, Vol.44, No.1, pagg. 23-64. Si veda il Report finale dell'Autorità investigativa competente BEA *Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile*, 2016, disponibile online https://www.bea.aero/uploads/tx_elydbrapports/BEA2015-0125.en-LR.pdf.

²⁸⁴ Ai fini dello studio del fattore umano è stato elaborato il modello SHELL, strumento che analizza le relazioni tra l'uomo e le principali componenti del sistema. Si veda Cap. 1, par. 3.

²⁸⁵ Fondamentale in questo è la corretta organizzazione aziendale ossia la chiarezza del proprio ruolo e delle proprie mansioni, la profonda conoscenza delle procedure e la consapevolezza delle proprie responsabilità: assegnare importanza a ogni funzione rende partecipi i singoli spingendoli a credere nel progetto di migliorare o, quanto meno, mantenere elevato livelli di sicurezza.

il correlato rischio. Risulta dunque imprescindibile lo scambio di informazioni, considerabile come lo strumento chiave per la gestione della sicurezza, oltre che mezzo atto a favorire la realizzazione dell'approccio proattivo o anticipato. Si ha infatti bisogno di conoscere ogni singola situazione compromettente, o che lo può potenzialmente diventare, per reagire prontamente ed evitare il verificarsi di negative conseguenze. Misurare la qualità della sicurezza attraverso i *safety report*, analizzandone la gravità e la frequenza²⁸⁶ con cui questi si ripetono, permette di conoscere gli eventi precursori di un incidente o inconveniente e se questi si conoscono si possono anticipare e prevenire. D'altra parte i *Rulemaking Programme* non avrebbero senso se non fossero basati sui risultati delle analisi dei rischi che maggiormente affliggono il sistema del trasporto aereo. Le *Ramps Inspections* e la catalogazioni dei relativi *findings* sarebbero fini a loro stessi se non avvenisse il loro *reporting*.

L'importanza dell'*Occurrence Reporting* – evidenziata a livello internazionale dall'ICAO negli Annessi 13²⁸⁷ e 19²⁸⁸ ICAO – è stata riconosciuta anche a livello europeo. Nel Regolamento base compaiono generali riferimenti agli obblighi di segnalazione²⁸⁹, che vengono poi

²⁸⁶ Si veda Cap.1, par.6.

²⁸⁷ ICAO Annesso 13, Cap. 8, 8.1: “*A State shall establish a mandatory incident reporting system to facilitate collection of information on actual or potential safety deficiencies.*”; 8.2: “*A State should establish a voluntary incident reporting system to facilitate the collection of information that may not be captured by a mandatory incident reporting system.*”.

²⁸⁸ ICAO Annesso 19, Cap. 5 *Safety data collection, analysis and exchange*.

²⁸⁹ Considerando 16 Regolamento base: “*La promozione di una “cultura della sicurezza” e il corretto funzionamento di un sistema di regolamentazione nei settori disciplinati dal presente Regolamento richiedono che incidenti e inconvenienti siano notificati spontaneamente.*”; Art. 15(1) Regolamento base: “*La Commissione, l’Agenzia e le Autorità aeronautiche nazionali si scambiano le informazioni disponibili nel contesto dell’applicazione del presente Regolamento e delle relative norme di attuazione. Gli Enti preposti alle inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell’aviazione civile o all’analisi dei fatti hanno accesso a dette informazioni. (...)*”.

specificati per i singoli settori nelle rispettive *Implementing Rules*²⁹⁰. A completamento del quadro è stato emanato il Regolamento (UE) No. 376/2014 concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile²⁹¹, dove per evento si intende “qualsiasi evento che metta in pericolo o che, se non corretto o risolto, possa mettere in pericolo un aeromobile, i suoi occupanti o qualsiasi altra persona, tra cui in particolare gli incidenti o gli inconvenienti gravi.”²⁹². L'*Occurrence Reporting* dunque, a differenza delle inchieste, non riguarda solo inconvenienti gravi o incidenti ma richiede la segnalazione di qualsiasi evento che si verifica e che può rappresentare una minaccia per la sicurezza aerea. Poiché esiste la consapevolezza che il sistema di *safety* si fonda sui *feedback* e sugli insegnamenti tratti da eventi occorsi, è stato previsto che ciascuna Organizzazione stabilita in uno Stato membro, ciascuno Stato membro e l'Agenzia stessa²⁹³ sono tenuti a istituire *ex Art. 4* un sistema MOR *Mandatory Occurrence Reporting*²⁹⁴²⁹⁵ - ossia un sistema di segnalazione obbligatoria per eventi

²⁹⁰ Si veda, ad esempio, il Regolamento No. 1321/2014, Part-M, norma M.A.202 Resoconto di eventi (dove M.A. è la sigla: M corrisponde a Part-M e A corrisponde a *Section A*) o il Regolamento No. 965/2012, Part-ORO, norma ORO.GEN.160 Segnalazione di eventi.

²⁹¹ O.J. L 122/18. Esso modifica il Regolamento No. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e di inconvenienti e abroga la Direttiva 2003/42/CE e i Regolamenti No. 1321/2007 e No. 1330/2007. Si veda Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale ed europea*, Torino, 2015, pagg. 160-171; Pellegrino F., *Le novità in tema di occurrence reporting in civil aviation*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale ed europea*, Torino, 2015, pagg. 193-207.

²⁹² Art. 2(7) Regolamento No. 376/2014.

²⁹³ L'Agenzia europea per la sicurezza aerea ha predisposto il portale internet al seguente indirizzo http://www.aviationreporting.eu/index.php?id=190&no_cache=1. Ivi riceve segnalazioni di eventi; esso può essere utilizzato a supporto delle Autorità competenti che non hanno le risorse necessarie per istituire un adeguato sistema di raccolta delle segnalazioni.

²⁹⁴ A completamento è stato emanato il Regolamento (UE) No. 2015/1018 che stabilisce un elenco per la classificazione di eventi nel settore dell'aviazione civile

che rappresentano o potrebbero rappresentare un rischio rilevante per la sicurezza aerea – e ex Art. 5 un sistema VOR *Voluntary Occurrence Reporting* – ossia un sistema di segnalazione volontaria per favorire la raccolta di informazioni; in questo caso è prevista anche la possibilità di effettuare una segnalazione direttamente all’Autorità competente²⁹⁶ bypassando il sistema di *reporting* interno. Il Regolamento No. 376/2014 impone dunque la raccolta di informazioni, la segnalazione di eventi che possono influenzare negativamente la sicurezza aerea entro 72 ore dal momento in cui l’incaricato ne è venuta a conoscenza, il loro monitoraggio e la loro successiva analisi. Si deve pensare ad un sistema di comunicazione diffuso, dove per comunicazione si intende lo scambio e la distribuzione di quante più informazioni possibili²⁹⁷: il singolo operatore segnala l’evento al proprio *Safety Manager* il quale, a sua volta, ne dà comunicazione alla competente Autorità civile aeronautica, chiamata a condividere quanto appreso con l’Agenzia europea, che può in questo modo creare e dirigere le politiche di indirizzo e le azioni correttive più opportune per migliorare la sicurezza. Fondamentale è dunque non solo il *report* ma anche lo scambio di informazioni tra i vari livelli – favorito dalla previsione di requisiti contenutistici minimi e dalla creazione ex Art. 8 di un repertorio centrale europeo, gestito dalla Commissione, il quale viene analizzato da una rete di analisti – e di un sistema comune europeo per la classificazione dei rischi²⁹⁸.

Per favorire il funzionamento di questo sistema è necessaria la creazione di un clima di reciproca fiducia generale che sproni le persone a riconoscere e ammettere i propri sbagli senza timore di essere giudicati o

che devono essere obbligatoriamente segnalati a norma del Regolamento (UE) No. 376/2014 – O.J. L 163/1.

²⁹⁵ Nel caso dell’Italia l’ENAC, per la raccolta e l’analisi delle segnalazioni obbligatorie,

utilizza il sistema e-MOR *electronic Mandatory Occurrence Reporting*.

²⁹⁶ In Italia l’Autorità competente è l’ANSV.

²⁹⁷ Si veda Hansen-Schirra S.-Maksymski, *Aviation communication. Between Theory and Practice*, Bern, 2013: il libro risulta essere utile e interessante poiché fornisce esempi pratici circa l’importanza della comunicazione professionale nel campo dell’aviazione.

²⁹⁸ Compete alla Commissione svilupparlo entro il 15 maggio 2017.

colpevolizzati: l'unico scopo delle segnalazioni è la prevenzione e non l'attribuzione di colpe o responsabilità²⁹⁹. Ciò si collega all'ultimo

²⁹⁹ Si veda Art. 16(6): “Fatto salvo il diritto nazionale applicabile, gli Stati membri si astengono dal perseguire violazioni di legge non premeditate o involontarie, di cui sono venuti a conoscenza unicamente a seguito di segnalazioni a norma degli Artt. 4 e 5.”. Lo stesso dicasi per le inchieste aeronautiche, che devono essere condotte al solo obiettivo di prevenire futuri incidenti e inconvenienti e non attribuire colpe o responsabilità, come previsto a livello internazionale dall'Annesso 13 dell'ICAO, il quale, peraltro, stabilisce anche che ogni Stato è tenuto a istituire un sistema di segnalazione obbligatoria degli eventi; si veda Cap. 1, par. 6. A livello europeo, a supporto di tale Annesso, è stato adottato il Regolamento (UE) No. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la Direttiva 94/56/CE, che al considerando 24 riporta esplicitamente: “Il sistema dell'aviazione civile dovrebbe anche promuovere un ambiente non repressivo che faciliti la segnalazione spontanea di eventi promuovendo così il principio della giusta cultura.”. Ciò rafforza l'idea che la sicurezza aerea poggia sui feedback e sugli insegnamenti tratti da eventi precedenti: ciò che è accaduto in passato diventa mezzo per interrompere nel futuro la catena di eventi che porterebbe ad un incidente o inconveniente, favorendo lo sviluppo di un sistema predittivo e proattivo. In Italia l'Autorità incaricata di condurre le inchieste tecniche e di emanare le relative relazioni di inchiesta è l'ANSV, istituita con il D.Lgs. No. 66/1999. Si veda Antonini A., *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 63-78; Franchi B., *Le autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE 996/2010*, in Pellegrino F. (a cura di), *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, Milano, 2012, pagg. 41-55; Lo Bianco R., *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, pagg. 24-30; Morandi F.-Cuzzilla F., *Le nuove regole comunitarie sulle inchieste e la prevenzione degli incidenti aerei: alcune riflessioni a prima lettura*, in La Torre U.-Sia A.L.M. (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, Soveria Mannelli, 2011, pagg. 363-373; Valdés R.M.A.-Comendador F.G., *Learning from accidents: Updates of the European regulation on the investigation and prevention of accidents and incidents*, in *Transport Policy*, 2011, Vol.18, No.6, pagg. 786-799. Per quanto concerne la sovrapposizione tra le inchieste di sicurezza e i poteri dell'autorità giudiziaria, si veda Clivio N., *Considerazioni sulla utilizzabilità in ambito penale dei risultati della inchiesta di sicurezza*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino,

competente del sistema della *Safety culture*, ossia la *Just culture*, espressamente richiamata all'interno del Regolamento No. 376/2014³⁰⁰.

- 4) *Just culture*, concetto di origine anglosassone che costituisce la base per una *Safety culture* di successo, ponendo al centro l'approccio proattivo, puntando alla prevenzione. La raccolta e l'analisi di informazioni sugli eventi che si verificano nell'aviazione civile sono favorite se vi è radicalizzazione della cosiddetta *just culture*, definita “*an atmosphere of trust in which people are encouraged (even rewarded) for providing essential safety-related information, but in which they are also clear about where the line must be drawn between acceptable and unacceptable behaviour.*”³⁰¹. La *just culture* supporta l'apprendimento da atti involontari sbagliati: solo in un clima propositivo, di fiducia e in cui, a partire dai vertici aziendali, la *safety* è percepita come assoluta priorità, i singoli coinvolti sono motivati a riferire apertamente dei loro involontari errori e a discutere dei problemi di sicurezza affrontati, favorendo l'efficacia del sistema di segnalazioni³⁰².

Ciò rappresenta il superamento della *blame culture* – o cultura punitiva – ossia l'imputazione di colpe e responsabilità con conseguente punizione³⁰³; una tale concezione infatti porterebbe le persone a non

2015, pagg. 45-52; Gravina C., *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 1-8; Panelli S., *Inchiesta aeronautica e procedimento penale*, in Pellegrino F. (a cura di), *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation*, Milano, 2015, pagg. 231-238.

³⁰⁰ Regolamento No. 376/2014, Art. 16(11): “*Each organisation established in a Member State shall (...) adopt internal rules describing how “just culture” principles (...) are guaranteed and implemented within organisation.*”.

³⁰¹ Si veda Reason J., *Managing the Risks of Organisational Accidents*, Hants, 1997.

³⁰² La *Just culture* ha ricevuto un forte sostegno da parte dell'Unione europea, concretizzatosi non solo nell'emanazione del Regolamento relativo agli *Occurrence Reporting* ma anche con la partecipazione del Commissario europeo per i trasporti Violeta Bulc alla sottoscrizione della *European Corporate Just Culture Declaration* da parte dei rappresentanti del settore aereo, disponibile online <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/events/doc/2015-10-01-just-culture/signed-declaration.pdf>.

³⁰³ Si veda Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi

effettuare più alcuna segnalazione o, quanto meno, a ridurne sensibilmente il numero. Si aggiunga che limitarsi a perseguire le colpe senza valutare le *root causes* è attività fine a se stessa se non se ne traggono i dovuti insegnamenti per il futuro. Allontanare la criminalizzazione in caso di atto non voluto e tollerabile³⁰⁴ non significa trascurare la punibilità del soggetto agente, poiché parte fondamentale è rendere consapevole ogni singolo operatore del trasporto delle proprie responsabilità e che non vi è tolleranza per comportamenti imprudenti o dolosi³⁰⁵. Ciò che si è chiamati ad attuare è un aumento dell'efficienza attraverso un approccio diverso e un uso migliore delle risorse

B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2015, pagg. 141-143; Antonini A., *Prevenzione degli incidenti aerei: profili evolutivi della normativa*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2015, pagg. 247-250.

³⁰⁴ Labile è la linea di demarcazione tra non punibilità e punibilità dell'errore, dovuta a una non interpretazione univoca del concetto di colpa all'interno degli Stati membri. Si veda in generale Marx D., *Patient Safety and the "Just Culture": A Primer for Health Care Executives*, 2011, disponibile online http://www.chpso.org/sites/main/files/file-attachments/marx_primer.pdf, in cui l'Autore identifica 4 possibili comportanti sbagliati: errore umano; condotta negligente; colpa grave; intenzionalità. Nello specifico si veda Pellegrino F., *Il concetto di just culture nel diritto aeronautico*, in Salerno F.-Turco Bulgherini E. (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea*, Roma, 2013, pagg. 129-146, in cui, condivisibilmente, la linea di confine tra tollerabilità e non tollerabilità è tracciata sul concetto di colpa grave: "La colpa lieve o l'errore scusabile sono tollerati; viceversa, la colpa grave, il dolo e, in particolare, gli atti lesivi e distruttivi vengono, invece, considerati comportamenti illegittimi inaccettabili e pertanto vengono sanzionati". Ciò emerge dallo stesso Regolamento No. 376/2014, che all'Art.16(10) recita: "La protezione (...) non si applica in alcuna delle seguenti situazioni: a) nei casi di comportamento doloso; b) in cui vi è manifesta e grave inosservanza di un ovvio rischio e grave mancanza di responsabilità professionale nell'adottare la diligenza che è palesemente richiesta in tali circostanze, causando prevedibili danni a persone o a beni, o che compromette seriamente il livello di sicurezza."

³⁰⁵ La stessa ICAO parla della *Just culture* come di un ambiente in cui il personale è incoraggiato a riportare informazioni relative alla sicurezza, con la consapevolezza che sarà conseguentemente trattato giustamente e ragionevolmente. Si veda ICAO *Assembly 39th Session*.

disponibili. È necessario un cambio di prospettiva e un differente atteggiamento della persona e verso la persona: della persona perché questa deve essere resa consapevole che è contemporaneamente anello debole del sistema ed elemento su cui poggia la sicurezza; verso la persona perché la soluzione agli errori umani non deve essere cambiare o punire gli errori involontari delle persone - ogni uomo ha delle carenze, magari anche solo latenti - ma formarle: il cosiddetto *training awareness* in risposta all'evento diventa quindi basilare per aumentare le capacità del singolo e, conseguentemente, dell'organizzazione e del sistema.

L'azione non intenzionale non è evitabile ma è gestibile e diventa non solo una risorsa da cui trarre informazioni per il futuro, ma anche mezzo per comprendere in quali situazioni si accentua il pericolo e affrontarlo per evitare conseguenze negative. Paradossalmente ciò che risulta inaccettabile non è il comportamento involontario sbagliato e la conseguente non *compliance* alla normativa³⁰⁶, ma piuttosto la mancata informazione dello stesso. Le segnalazioni e le loro analisi diventano così il mezzo per raggiungere la rispondenza a quanto previsto dai testi normativi; in particolare si mantiene il principio *safety first* ma si verifica il passaggio dalla valutazione della *compliance* alla valutazione delle prestazioni³⁰⁷, dal principio *be compliant, be safe* al principio *stay update, stay safe* perché "*future of safety depends upon our efforts today.*"³⁰⁸.

³⁰⁶ Lo stesso Doc ENAC afferma che le ispezioni svolte non mirano solo alla valutazione della compliance ma anche, e soprattutto, alla valutazione dell'efficacia di quanto previsto.

³⁰⁷ Si veda Ratajczyk M., *Regulatory Framework for a "Performance-Based" Approach to Air Safety Management in the European Union*, in *Air and Space Law*, 2011, Vol.36, No.3, pagg. 401-426.

³⁰⁸ ICAO Journal, 2012, No.1, disponibile online http://www.icao.int/publications/journalsreports/2012/6701_en.pdf.

BIBLIOGRAFIA

Capitolo III

LIBRI e ARTICOLI

AA.VV., *The Role of "Experts" in International and European Decision-Making Process*, Cambridge, 2014

Abeyratne R., *Ensuring Regional Safety in Air Transport*, in *Air and Space Law*, 2010, Vol.35, No.3, pagg. 249-262

Antonini A., *Prevenzione degli incidenti aerei: profili evolutivi della normativa*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2015, pagg. 247-250

Antonini A., *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 63-78

Arrigoni N., *Joint Aviation Authorities*, in *Air and Space Law*, 1992, Vol.17, No.3, pagg.130-132

Barnett A., *Air Safety: End of the Golden Age?*, in *The Journal of the Operational Research Society*, 2001, Vol.52, No.8, pag. 853

Busti S., *Nuovi spunti normativi per la safety aeronautica*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale ed europea*, Torino, 2015, pagg. 139-171

Cassese S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010

Chamon M., *EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *Common Market Law Review*, 2011, Vol.48, No.4, pagg. 1060-1061

Chiti E., *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, Vol.46, No.5, pagg. 1403-1407

Chiti E., *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in Chiti M.P.(a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013

Chiti E., *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002

Chiti E., *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2010, No.1, pagg. 57-68

Chiti E., *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, Vol.37, No.2, pagg. 309-343

Chiti E.-Franchini C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2010

Chiti M.P., *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in Chiti M.P.-Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, Tomo 1, pagg. 415-466

Cifaldi C., *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pag. 69-81

Clivio N., *Considerazioni sulla utilizzabilità in ambito penale dei risultati della inchiesta di sicurezza*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, pagg. 45-52

Comenale Pinto M., *Le competenze di ENAV S.p.A. e i servizi della navigazione aerea*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 107-110

Daniele L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014

della Cananea G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2006

Dehousse R., *Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol.4, No.2, pagg. 246-261

De Bellis M., *I poteri di intervento dell'ESMA sulle vendite allo scoperto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, No.7, pagg. 689-692

De Lucia L., *Amministrazione europea e tutela giurisdizionale*, in Chiti M.P.-Natalini A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, pagg. 355-386

De Lucia L., *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, No.2, pagg. 323-368

De Lucia L., *Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell'Unione europea*, in Falcon G.-Marchetti B., *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015, No.13, pagg. 3-21

Draetta U., *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014

Draetta U., *Principi di Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Milano, 2010

Duret P., “Governazione” mediante agenzie. *Riflessioni in chiaroscuro su uno studio del Conseil d’Etat francese*, 2015, disponibile online <http://www.federalismi.it/document/15062015200904.pdf>

D’Alterio E., *Agenzie e Autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2012, No.4, pagg. 801-844

Fois P., *Dall’armonizzazione all’unificazione dei diritti interni nell’Unione europea. Valutazione critica di una tendenza in atto*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, Vol.7, No.2/3, pagg. 237-255

Franchi B., *Le autorità investigative per la sicurezza dell’aviazione civile dopo l’entrata in vigore del Regolamento UE 996/2010*, in Pellegrino F. (a cura di), *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un’armonizzazione*, Milano, 2012, pagg. 41-55

Franchi B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004

Franchi B., *Regolamento CE 2111/2005: più informazioni agli utenti del trasporto aereo*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 111-138

Frigessi di Rattalma M., *La riforma della governance mondiale nel tempo della crisi*, in *La Comunità internazionale*, 2011, Vol.66, No.2, pagg. 211-230

Geradin D.-Petit N., *The development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, 2004, disponibile online <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040101.pdf>

Griller S.-Orator A., *Everything under Control? The “way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 2010, Vol.34, No.1, pagg. 3-35

Gravina C., *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in Franchi B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, pagg. 1-8

Groenleer M., *The Autonomy of European Union Agencies*, Delft, 2009

Hajda O.-Kraus J., *Economic Evaluation in Safety Improvements in Aviation*, 2014, disponibile online http://pernerscontacts.upce.cz/35_2014/Hajda.pdf

Hansen-Schirra S.-Maksymski, *Aviation communication. Between Theory and Practice*, Bern, 2013

Hoffmeister F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, Vol.44, pagg. 41-68

Koutrakos P., *The European Union's External Relations a Year After Lisbon*, The Hague, 2011

Kuo M.S., *From Administrative Law to Administrative Legitimation? Transnational Administrative Law and The Process of European Integration*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, Vol.61, No.4, pagg. 855-879

La Torre U., *Condotta dell'aeromobile e responsabilità del vettore: il caso Germanwings*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, Vol.44, No.1, pagg. 23-64

Lo Bianco R, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2011

Magnosi S., *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, in *Rivista*, 2010, Vol.39, No.1, pagg. 313-318

Malanik P., *Recent EU-Initiatives in Aviation Safety*, in *Air and Space Law*, 1997, Vol.22, No.3, pagg. 122-127

Manuhutu F., *Aviation Safety Regulation in Europe*, in *Air and Space Law*, 2000, Vol.25, No.6, pagg. 264-271

Marchisio S., *EU's Membership in International Organizations*, in E.Chiti, *The European Union as an actor in International Relations*, The Hague, 2002, pagg. 247-249

Marino A., *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario e interno*, Napoli, 2013

Marx D., *Patient Safety and the "Just Culture": A Primer for Health Care Executives*, 2011, disponibile online http://www.chpso.org/sites/main/files/file-attachments/marx_primer.pdf

Mastandrea G., *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, pagg. 139-147

Monnet J., *Mémoires*, Paris, 1976

Morandi F.-Cuzzilla F., *Le nuove regole comunitarie sulle inchieste e la prevenzione degli incidenti aerei: alcune riflessioni a prima lettura*, in La Torre U.-Sia A.L.M. (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, Soveria Mannelli, 2011, pagg. 363-373

Moses L.N.-Savage I., *Aviation Deregulation and Safety. Theory and Evidence*, in *Journal of Transport Economics and Policy*, 1990, Vol.24, No.2, pag. 172

Musa A., *Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability*, 2014, disponibile online http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/2014-02-01%20Musa.pdf

Musselli L., *La partecipazione delle Agenzie al processo decisionale*, in Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali*

e tendenze evolutive, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf

Odermatt J.-Ramopoulos T.-Wouters J., *The Eu in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, 2013, disponibile online https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2340080

Onidi O., *A Critical Perspective on ICAO*, in *Air and Space Law*, 2008, Vol.33, No.1, pagg. 38-45

Panebianco M.-Martino G., *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997

Ott A., *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, Vol.13, No.4, pagg. 515-540

Ott A.-Vos E.-Coman-Kund F., *EU Agencies and their international mandate: A new category of global actors*, 2013, disponibile online http://www.asser.nl/media/1642/cleer_13-7_web.pdf

Panelli S., *Inchiesta aeronautica e procedimento penale*, in Pellegrino F. (a cura di), *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation*, Milano, 2015, pagg. 231-238

Papa A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pagg. 505-524

Pelkmans P.-Simoncini M., *Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market*, 2014, disponibile online <https://www.ceps.eu/publications/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market>

Pellegrino F., *Il concetto di just culture nel diritto aeronautico*, in Salerno F.-Turco Bulgherini E. (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea*, Roma, 2013, pagg. 129-146

Pellegrino F., *Le novità in tema di occurrence reporting in civil aviation*, in Franchi B.-Vernizzi S. (a cura di), *Prevenzione degli incidenti aerei. La nuova normativa internazionale ed europea*, Torino, 2015, pagg. 183-207

Pellegrino F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici. Nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007

Ratajczyk M., *Regulatory Framework for a "Performance-Based" Approach to Air Safety Management in the European Union*, in *Air and Space Law*, 2011, Vol.36, No.3, pagg. 401-426

Reason J., *Managing the Risks of Organisational Accidents*, Hants, 1997

Sack J., *The European Community's Membership of International Organisations*, in *Common Market Law Review*, 1995, Vol.32, pagg. 1227-1256

Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf

Salvatore V., *Le agenzie tra Unione europea e Stati membri: oltre la sussidiarietà*, in Salvatore V. (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzioni e tendenze evolutive*, 2011, disponibile online http://www.jeanmonnet-pv.it/Jean_Monnet_Centre_of_Excellence/publications_files/JM_VS_Agenzie_full_txt.pdf

Sandulli A., *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comparato*, 2005, pagg. 837-876

Schiacchitano S., *La normativa delle Joint Aviation Authorities*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, pagg. 51-63

Schmitz T., *The transformation of Administrative Law in Europe*, in *The European Journal of International Law*, 2008, Vol.19, No.3, pagg. 625-631

Scholten M.-van Rijsbergen M., *The Limits of Agencification in the European Union*, in *German Law Journal*, 2014, Vol.15, No.7, pagg. 1223-1257

Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, Vol.18, No.2, pagg. 285-304

Sgueo G., *L'evoluzione del diritto amministrativo europeo e la conseguente unificazione della disciplina amministrativa dei singoli Stati. Verso un diritto amministrativo globale*, 2006, disponibile online <http://www.diritto.it/docs/23178-l-evoluzione-del-diritto-amministrativo-europeo-e-la-consequente-unificazione-della-disciplina-amministrativa-dei-singoli-stati-verso-un-diritto-amministrativo-globale>

Simoncini M., *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pagg. 441-472.

Simoncini M., *The Erosion of the Meroni doctrine: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *European Public Law*, 2015, Vol.21, No.2, pagg. 309-342

Tovo C., *Le Agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016

Turco Bulgherini E., *Le competenze dell'ENAV in materia di controllo del traffico aereo nel quadro della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in Rizzo M.P. (a cura di), *La gestione del traffico aereo:*

profili di diritto internazionale, comunitario e interno, Milano, 2009, pagg. 331-372

Valdés R.M.A.-Comendador F.G., *Learning from accidents: Updates of the European regulation on the investigation and prevention of accidents and incidents*, in *Transport Policy*, 2011, Vol.18, No.6, pagg. 786-799

Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013

Vos E., *EU Agencies: Features, Framework and Future*, 2013, disponibile online https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2326361

Wassenbergh H., *Safety in Air Transportation and Market Entry*, in *Air and Space Law*, 1998, Vol.23, No.2, pagg. 74-81

Zanghi C., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Torino, 2001

SITI CONSULTATI

<http://airlinebasics.com/brexit-in-aviation-will-the-uk-leave-easa-3-significant-topics-to-consider/>

http://aviationbenefits.org/media/149673/abbb2016_eur.pdf

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/events/doc/2015-10-01-just-culture/signed-declaration.pdf>

http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_it.pdf

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2015-04-23-study-on-resources-deployed-in-eur-aviation-safety-before-and-after-creation-easa.pdf>

<http://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/article-50-brexit-parliament-vote/>

https://europa.eu/european-union/topics/transport_it

<https://jaato.com/page/78/>

http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/02/01/brexit-stasera-voto-su-avvio-divorzio_fe8cfe77-05a6-42fa-a3fb-2972f98e2066.html

<http://www.ansv.it/It/Index.asp>

http://www.aviationreporting.eu/index.php?id=190&no_cache=1

<https://www.bainessimmons.com/about-baines-simmons/brexit/>

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-38720320>

https://www.bea.aero/uploads/tx_elydrapports/BEA2015-0125.en-LR.pdf

<https://www.burges-salmon.com/news-and-insight/legal-updates/brexit-what-impact-will-the-uks-decision-to-leave-the-eu-have-on-the-uk-aviation-market/>

<http://www.caainternational.com/eu-referendum>

<https://www.easa.europa.eu/document-library/technical-publications>

[https://www.easa.europa.eu/latest-news?news_cat\[\]=2267&](https://www.easa.europa.eu/latest-news?news_cat[]=2267&)

[https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/approvals-and-standardisation-docs-mutual-recognition-EASA-JAA-Standardisation-Working-Arrangement-\(2007\).pdf](https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/approvals-and-standardisation-docs-mutual-recognition-EASA-JAA-Standardisation-Working-Arrangement-(2007).pdf)

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/cyprus.pdf>

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%202014-2016%20ANNEX%20-%20Budget%202017%20-%20detailed%20table.pdf>

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%2018-2015%20on%20Rulemaking%20Procedure.pdf>

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EPAS%202016-2020%20FINAL.PDF>

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Opinion%20No%2001-2015.pdf>

https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Protocol_Cyprus.pdf

https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/RMP-EPAS_2017-2021.pdf

https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/WA_JAA_EASA_Std.pdf

<https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/WA%20on%20CMA%20signed.pdf>

https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/209735_EASA_ASR_MAIN_REPORT.pdf

<https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/40754/ECAC+in+Focus+2015.pdf/2a25fb5f-bc70-43a6-b59e-29f28621fc69>

<https://www.ecac-ceac.org/web/guest>

<http://www.enac.gov.it/Home/>

<https://www.enav.it/sites/public/it/Home.html>

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/453235/IPOL-JOIN_ET\(2012\)453235_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/453235/IPOL-JOIN_ET(2012)453235_EN.pdf)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2015:599:FIN>

<http://www.express.co.uk/news/politics/695370/Brexit-could-EU-exit-be-blocked-can-House-of-Lords-Commons-delay-Article-50-process>

<https://www.faa.gov>

http://www.icao.int/publications/journalsreports/2012/6701_en.pdf

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-supporters-historic-article-50-vote-parliament-european-union-bill-a7558351.html>

<http://www.livemint.com/Politics/144TXZ2Kx50JXg896ViZPN/British-MPs-to-hold-first-vote-on-Brexit-Bill.html>

<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/what-brexit-supreme-court-decision-9681801>

<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/01/theresa-may-eu-bill-brexit-pmqs-live2/>

<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/24/brexit-ruling-supreme-court-judgment-full>