

# ASTRA

Associazione per la Sicurezza nei Trasporti

- Egr. Sig. Presidente del Consiglio  
On.le Silvio Berlusconi  
Palazzo Chigi ROMA

- Egr. Sig. Ministro delle Infrastrutture  
e dei Trasporti  
Ing. Pietro Lunardi  
P.le di Porta Pia ROMA

- Egr. Sig. Ministro della Giustizia  
On.le Ing. Roberto Castelli  
Via Arenula, ROMA

- Egr. Sig. Vice Ministro dei Trasporti  
On.le Mario Tassone  
V.le dell'Arte  
ROMA EUR

- Sig. Presidente Commissione Trasporti  
- Camera dei Deputati ROMA  
- Senato della Repubblica ROMA

- Sig. Presidente Commissione Giustizia  
- Camera dei Deputati ROMA  
- Senato della Repubblica ROMA

- Sig. Presidente Commissione  
Affari Costituzionali  
- Camera dei Deputati ROMA  
- Senato della Repubblica ROMA

e p.c.: - Egr. Sig. Superispettore per la  
Sicurezza Aerea  
Gen. S.A. Andrea Fornasiero  
P.zza della Croce Rossa ROMA

- *decreto legislativo (Atto n° 446) di revisione del C.d.N.: delega conferita al  
Governo con legge 265/2004*

1. E', ormai, sotto gli occhi di tutti la continua erosione dei margini di sicurezza nei sistemi di mobilità; ne attestano il degrado tragici incidenti e mancati incidenti, registrati in Italia negli ultimi anni, nel settore aereo, ferroviario e marittimo.

L'Associazione per la Sicurezza nei Trasporti, in comunione di intenti con la Federation Internationale des Cadres des Transports con sede a Parigi, continua a segnalare, non tanto gli eventi, ma soprattutto le possibili cause ed i necessari rimedi, sia in sede nazionale che europea, ottenendo esiti opposti:

- la DG TREN della commissione europea ha stabilito il rapporto con FICT ed ASTRA attraverso incontri periodici a Bruxelles ed atti scritti ed apprezza le indicazioni fornite,
- il Governo italiano e gli Enti istituzionali operatori di sicurezza non hanno ritenuto di concedere almeno un incontro, più volte richiesto, ed ignorano anche tutte le proposte fornite, riportate anche nel sito dell'Associazione.

Si tralascia in questa sede di ripetere l'elenco dei gravi incidenti e mancati incidenti avvenuti in Italia in questi ultimi anni perché già noti; si cita solo l'ultima collisione sfiorata il 15 febbraio a Malpensa che segue di 8 giorni un evento verificatosi a Fiumicino che ha interessato un Boeing 777 in atterraggio.

La stampa nazionale, quando ha riferito della ultima "runway incursion" di Malpensa, ha richiamato le indicazioni riportate nel sito airmanshiponline (sito di ASTRA prima della sua formale costituzione) il 18 settembre 2001, venti giorni prima del disastro aereo di Linate, riferite ai gravi rischi di runway incursion a Malpensa, subito dopo che si era sfiorata la tragedia per rischio di collisione al suolo di due velivoli commerciali il 13 agosto 2001.

Dovrebbe far riflettere l'impressionante analogia tra il disastro aereo di Linate dell'8 ottobre 2001 ed il recente disastro ferroviario di Bologna, entrambi causati dall'impatto al suolo di due vettori, entrambi avvenuti in condizioni ambientali proibitive, nei quali all'uomo – che con la macchina e l'ambiente forma il trinomio posto a garanzia della sicurezza - sono state fornite indicazioni "ingannevoli" nel caso di Linate ed è stato privato, nei due casi, delle più elementari difese tecnologiche in grado di evitare che un "errore" si trasformasse in tragedia.

2. La ridotta attenzione alla sicurezza dei sistemi di mobilità si ritrova, anche, nei contenuti di atti legislativi.

La legge di “riforma dell’aviazione civile” ha preso avvio dall’incidente di Linate ed, anche per questo, avrebbe dovuto rimuovere situazioni che hanno contribuito a causare il più grave disastro aereo in Italia; questo non è avvenuto perché:

- a) è rimasto inalterato il possesso degli impianti AVL alle Società di gestione totale (esclusa Genova) in violazione della legge che li ha trasferiti ad ENAV S.p.A.; **condizione che è rientrata nell’analisi dell’incidente aereo di Linate,**
  - b) non è stato istituito per legge né il Safety Management System, ancorché contemplato dalla normativa ICAO che rimane, pertanto, disattesa, né l’Apron Management Control; **carenze entrate a pieno titolo nel disastro di Linate.**
3. Il legislatore, prendendo le mosse dall’incidente di Linate ha, invece, usato la legge per definire altri aspetti:
    - a) ha individuato in ENAC l’Ente di certificazione e controllo dei fornitori dei servizi, anche se per tale designazione (prescritta dall’art. 4 del Regolamento UE 549/2004 che stabilisce: **ogni Stato deve designare o istituire una o più Autorità indipendenti dai fornitori dei Servizi di N.A.”**), non era necessaria l’emanazione di una norma primaria, ma era sufficiente un decreto presidenziale.  
Si rileva in ogni caso che la designazione – così come avvenuta – risulta inefficace perché non sono state affidate all’Ente idonee strutture professionali per assumere ed attuare la nuova funzione; la legge non l’ha fatto rendendo, così, onorifico il titolo attribuito all’ENAC,
    - b) cosa ancora più grave, ha consentito a tutte le Società di gestione - in presenza di una loro domanda - di ottenere la concessione totale per 40 anni degli aeroporti nazionali, eliminando il ricorso a gare pubbliche europee che avrebbero potuto migliorare la “qualità e la capacità degli aeroporti” ed applicare anche in Italia le condizioni vigenti negli aeroporti europei anche in materia di effettiva partecipazione finanziaria per infrastrutture e servizi con conseguente sollievo al bilancio dello Stato,
    - c) ha affrontato la revisione del C.d.N..

4. Su questo ultimo aspetto, (conferito per delega al Governo e, pertanto, ancora da definire), è bene soffermarsi perché la “tentata, revisione del Codice, non solo ha impedito l’urgente emanazione di norme invocate dal disastro di Linate, ma, per quanto fino ad ora prodotto, rischia addirittura di determinare un peggioramento delle condizioni di sicurezza nel momento in cui:
  - a) viene attribuito ad un soggetto privato il compito di rilevare e **“segnalare all’ENAC ed ENAV S.p.A. le condizioni di rischio per la navigazione aerea afferenti alla struttura aeroportuale”** per consentire all’Ente governativo **“di vietare o limitare l’utilizzazione degli aerodromi per motivi di sicurezza per la navigazione”**; in altre parole non è più lo Stato, ma un organo privato, a cui è giusto riconoscere scopi di lucro, che dovrebbe rilevare le **“condizioni di sicurezza per la navigazione”** e comunicarle affinché l’Ente governativo provveda a limitare o vietare l’uso degli aeroporti, uso che produce i ricavi del gestore privato in posizione di concessionario totale,
  - b) elimina il Direttore di aeroporto trasferendo le sue attribuzioni all’Ente di appartenenza; è come se le attribuzioni conferite dal codice ai titolari dell’azione penale fossero trasferite al Dipartimento della Giustizia.
5. ASTRA è convinta che non siano queste le modifiche attese dal C.d.N. per 50 anni; il C.d.N. richiede attenta riflessione su principi fondamentali che Padri del diritto hanno evidenziato già prima dell’emanazione dell’attuale C.d.N. (in primis Amedeo Giannini fin dal 1929) e che hanno meritato un ampio dibattito nel quale sono intervenuti giuristi di chiara fama negli anni 50 quando il Ministro Guardasigilli On.le Aldo Moro nominò, con proprio decreto del 26.04.1956 una *“Commissione allo scopo di proporre le modificazioni che si ritenga di apportare al codice della navigazione in relazione anche ai nuovi ordinamenti dello Stato”* presieduta dal Presidente di Sezione della Corte di Cassazione dell’epoca dott. Filippo Pasquera, che produsse, a novembre 1957, la propria relazione, resa pubblica dal Ministro della Giustizia On.le Gonella nel 1961. La Commissione era composta da 21 membri, di cui tre tecnici e 18 professori ordinari e magistrati, fra i quali è doveroso citare almeno: Enrico Carboni, Francesco Maria Dominedò, Torquato Giannini, Antonio Lefebvre D’Ovidio, Gabriele Pescatore, Aldo Sandulli.

Non c'è spazio in questa sede, per illustrare tutti gli aspetti contenuti nella citata relazione, di cui questa Associazione condivide sia l'analisi che le conclusioni; c'è solo la possibilità di citarne alcuni, per la loro prevalenza nell'assetto legislativo delle norme **ancora da emanare**, che si trascrivono integralmente.

Sulla dottrina unificatrice (marittima ed aerea) che portò all'emanazione del Codice unico della navigazione si legge nella relazione:

*“Non corrisponde alla realtà del fatto l'assunto, sostenuto dalla dottrina unificatrice (marittima ed aerea), per cui la navigazione è materia organica ed unitaria che può comprendere pure l'aviazione civile. Se sull'unità del fatto è stata costruita l'unità del codice, basta aver dimostrato la diversità della realtà nautica e di quella aerea per aver dimostrato la necessità di separare la legislazione marittima da quella aerea e l'illogicità dell'unione dei due sistemi positivi.*

*Già però, nel pensiero di qualche autorevole seguace della dottrina dell'unità, la formula iniziale della pretesa “identità del fatto tecnico” si è mutata nell'altra “identità, dal punto di vista giuridico, del fatto tecnico”:* Il mutamento prova che pure nel campo di quella dottrina si fa strada la convinzione che navigazione e aviazione sono due cose diverse.

*La formula nuova sostanzialmente abbandona la tesi che fu avallata al tempo della formazione del codice; e tuttavia non spiega come si possa parlare di identità giuridica di un fatto tecnico senza prima dimostrare la identità reale ed essenziale del fatto stesso, né spiega come si possa parlare di identità giuridica di due fatti tecnici, atteso che la legge riconosce il fatto, non lo crea. Ogni qualvolta si rende identico il trattamento giuridico deve ricorrere per singole ipotesi, non per un sistema intero, se non vuole cadere in un riprovevole arbitrio”.*

E' questo il primo aspetto da definire, sulla cui scelta insigni magistrati e illustri giuristi italiani, 50 anni fa, non hanno avuto alcun dubbio e, dopo aver richiamato il pensiero espresso, negli stessi anni, da giuristi stranieri di scuola e nazionalità diverse (SCHMITT, COGNOZ, PLAISANT, CHAUVEAU, HAMEL, RIPERT...) hanno fornito indicazioni premonitrici rivelatesi fondatissime: *“Il codice ha poi irrigidito alcune norme regolamentari assumendole nel suo seno; il che ha ritardato l'immissione nel nostro ordinamento degli allegati alla Convenzione di Chicago, perché ha costretto a proporre l'introduzione mediante legge (delegata) di modificazioni a norme che avrebbero potuto essere variate mediante un atto regolamentare. La conseguenza è che pure per l'avvenire le innovazioni imposte dagli allegati di Chicago debbono essere adottate per*

*legge e che il sistema positivo aeronautico ha subito con il codice unico una seria immobilizzazione”. Ed ancora: “tutti gli ordinamenti stranieri hanno prodotto per il traffico aereo norme contenute in atti legislativi distinti da quelli che regolano la navigazione, il codice unico italiano è rimasto un esempio di splendido isolamento. Gran parte delle leggi vigenti all'estero sono state emanate dopo la promulgazione del nostro C.d.N.; e nell'essersi adottato il criterio della legislazione autonoma nonostante il tentativo italiano, vi è una manifestazione decisa del rigetto dell'idea unificatrice”.*

Le conseguenze, per ASTRA , sono evidenti:

- un sistema elastico, non potrà essere compreso in un codice che costituisce un contenitore rigido,
- il recepimento immediato di norme internazionali e comunitarie impone all'ordinamento interno un sistema giuridico elastico capace di ricevere principi dall'esterno e di adeguarvisi in un perenne movimento di integrazione, senza ostacoli posti da posizioni giuridiche prefissate, come quelle costituite dal codice della navigazione,
- la codificazione cristallizza nel diritto interno regole che nel campo internazionale (proprio del trasporto aereo) sono in continua evoluzione.

Da queste evidenze la relazione, promossa dal Ministro di Grazia e Giustizia nel 1956, trae le seguenti conclusioni: “ *Appare conseguente a tutte le premesse considerazioni che dal codice della navigazione debbano essere stralciate le disposizioni concernenti l'aviazione civile per la loro sistemazione in una legge speciale, direttamente collegata al codice civile e suscettibile di sviluppi propri in conformità al sistema che si va affermando in sede internazionale ed in automatico adattamento al medesimo al fine di mantenere costantemente uniformi l'ordinamento interno e quello internazionale risultante dalle convenzioni I.C.A.O., non soltanto per ciò che riguarda il traffico internazionale, ma anche per quanto si riferisce al traffico esclusivamente interno”.*

6. ASTRA ritiene che le conclusioni alle quali pervennero illustri giuristi nel 1957, confermate in tempi successivi dalla realtà, siano oggi ancora più attuali e pertanto chiede che esse trovino attuazione in atti legislativi in corso di emanazione, ponendo termine ad esercitazioni giuridiche che si protraggono da oltre tre anni senza esito, prodotte da Commissioni estemporanee, insediate senza alcuna costituzione, nelle quali componenti di Società di gestione aeroportuale hanno preso il posto di magistrati e docenti universitari ai quali si affidò nel 1956 il Guardasigilli Aldo Moro,

per adempiere al mandato istituzionale conferito al Ministro di Grazia e Giustizia.

Ed in questo più corretto assetto legislativo, delegato dal Parlamento al Governo, ASTRA ritiene necessario che sia attribuita allo Stato in via esclusiva la garanzia della sicurezza del diritto costituzionale delle mobilità.

Questa non è una posizione soggettiva dell'Associazione; essa deriva dagli impegni assunti dall'Italia nella Convenzione di Chicago, a cui ha aderito fin dal 1948, i cui Annessi sono affidati agli Stati contraenti (e non a soggetti privati) per garantirne il rispetto e l'applicazione.

E lo Stato contraente si identifica nel Governo con i Suoi Ministri, responsabili delle materie a Loro attribuite, che dovrebbero avvalersi di strutture qualificate per adempiere al proprio mandato istituzionale; al contrario il decreto legislativo in esame elimina non solo le attribuzioni, ma ignora anche la presenza di qualsiasi Organo governativo nel complesso sistema dell'aviazione civile italiana.

ASTRA  
Il Presidente  
Ing. Bruno Salvi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bruno Salvi', with a long vertical stroke extending downwards from the end of the signature.