Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo I/2020

Promossa da



Anno 3, n. 4 (I-2020)

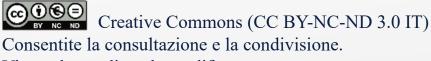
La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/

ISSN 2612-5056 © Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma info@demetracentrostudi.it www.demetracentrostudi.it/



Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra Pubblicato nel mese di ottobre 2020

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)

Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)

Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)

Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)

Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Alberto EmparanzaSobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)

Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)

Prof. Fabio Francario (Università di Siena)

Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" – Roma e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)

Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)

Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)

Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)

Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)

Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)

Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)

Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)

Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)

Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Aristide Police (Università "Tor Vergata" - Roma)

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)

Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)

Dott.ssa AdeleScarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)

Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)

Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)

Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri "Dante Alighieri" - Reggio Calabria)

Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè Avv. Anton Giulio Pietrosanti Dott. Marco Ragusa Avv. Patrizia Beraldi Prof.ssa Annarita Iacopino Avv. Luigi De Propris Prof.ssa Maria Assunta Icolari Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti Avv. Marco Di Giugno Avv. Emanuela Lanzi Dott.ssa Ersilia Sanginario Avv. Fabrizio Doddi Dott.ssa Francesca Miceli Prof.ssa Martina Sinisi Dott. Simone Françario Avv. Andrea Nardi Dott.ssa Veronica Sordi Avv. Raissa Frascella Dott. Simone Paoli Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:
- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi. Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
- c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal:
- d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2020

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

| Mario O. Folchi |
|---|
| Hacia un Nuevo Proyecto de Codigo Aeronautico Latino Americano |
| Francesco Gaspari |
| La disciplina "speciale" dell'ENAC in materia di aeromobili a pilotaggio remoto per contenere gli effetti dell'emergenza epidemiologica coronavirus |
| Cecilia Severoni |
| First considerations on the legal regulation of the unmanned ships |
| Federico Franchina |
| The new European Union Regulation on Unmanned Aircraft System and the Air Navigation Services |
| Barbara Verzicco |
| Le ordinanze degli appalti pubblici al tempo del Covid-19 |
| NOTE A SENTENZA/LAW NOTES |
| Giuseppina Agata Di Guardo |
| Riflessioni sul bird strike a margine di una pronuncia del Tribunale di Parma |
| Eleonora Papi Rea |
| Della nozione di incidente aereo nella sentenza della Corte di giustizia UE 19 dicembre 2019: un caso di sinistro alla persona del passeggero |

DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI ISSN 2612-5056, I/2020, p. 80 - 91

Note a sentenza

Riflessioni sul bird strike a margine di una pronuncia del Tribunale di Parma*

Giuseppina Agata Di Guardo

Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche – Università degli Studi di Roma "G. Marconi" Funzionario Ispettivo Safety ENAC, Direzione Aeroportuale Toscana

Abstract

Legal implications of the bird strike phenomenon in the light of a recent decision by the Court of Parma.

In the light of a recent decision by the Court of Parma, this comment highlights the legal implications of the bird strike phenomenon. Indeed, the regulatory and jurisprudential developments that occurred through the reform of Part Two of the Navigation Code and the impetus given to this issue by the regulatory activities of the Civil Aviation Authority (ENAC) have helped to define more clearly the different tasks and related responsibilities of the parties involved. However, the complexity and the high technical specificity of the matter still make it difficult to establish a clear, unambiguous definition of the responsibilities with regard to cases such as the present one, for which the solution necessarily derives from the exact interpretation of the relevant provisions, especially with regard to the subject matter of flight assistance services and the tasks of ENAV, as well as the role of the Civil Aviation Authority. Therefore, it seems reasonable to expect that, in the absence of any further regulatory intervention to clarify the matter, the issues relating to liability profiles in the event of a bird strike (and wildlife strike in general) will not shortly be defined in a uniform way in Italian case-law and doctrine.

Key words: Safety, Bird Strike, Airport Operator Responsibilities, ENAV and Air Carriers Responsibilities, ENAC Control and Supervisory Functions.

Sommario — 1. I contorni complessi di una vicenda semplice: disciplina, competenze e profili di responsabilità connessi al fenomeno del *bird strike*— 2. Ruolo del gestore aeroportuale efunzioni di vigilanza e di regolazione di ENAC— 3. La posizione di ENAV— 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. I contorni complessi di una vicenda semplice: disciplina, competenze e profili di responsabilità connessi al fenomeno del *bird strike*

I fatti su cui verte l'articolata sentenza n. 201 del 4 marzo 2020 del Tribunale di Parma risalgono al 2009 e riguardano un aeromobile (Airbus A320), impiegato dal vettore aereo *Wind Jet* per il volo passeggeri Parma-Palermo (W. J. IV-209), che, in fase di

80

^{*} Sottoposto a referaggio.

decollo alle ore 20:18, lungo la pista "02" dell'aeroporto di Parma, entrava in collisione con alcuni esemplari di laridi (gabbiani reali). Le condizioni meteorologiche erano caratterizzate da una visibilità superiore ai 10 km ed il pilota era stato autorizzato all'ingresso sulla pista di involo da parte di ENAV nella quale si verificava l'impatto, senza che fosse segnalata la presenza dei volatili. Dopo, dunque, una circuitazione aeroportuale eseguita dal pilota medesimo, il volo si concludeva alle ore 20:30 circa, senza ulteriori inconvenienti, con un atterraggio di emergenza lungo la stessa pista "02" dell'aeroporto.

La società attrice (il vettore aereo *Wind Jet*) tramite la sua difesa agisce, in primo luogo, ai fini della configurazione e dichiarazione della responsabilità contrattuale del gestore aeroportuale (SO.GE.AP. S.p.A) e di ENAV S.p.A.

Si apre, dunque, il problema di individuare la posizione dei gabbiani nei momenti anteriori all'impatto e di comprendere se vi fosse la possibilità o meno di un loro tempestivo avvistamento, da parte dei soggetti sopra menzionati.

Inoltre, la difesa del vettore chiede di accertare e dichiarare la responsabilità extracontrattuale di SO.GE.AP. e di ENAV per quanto di rispettiva competenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2050 c.c. ed in subordine dell'art. 2043 c.c., nonché di IREN AMBIENTE S.p.A. (società incaricata della gestione dei rifiuti presso l'Aeroporto di Parma) e/o di ENAC in via esclusiva o in solido *ex* art. 2055 c.c. con quella di SO.GE.AP. e di ENAV per avere causato il danno patito da Wind Jet a causa della collisione con i volatili.

La conformazione della vicenda, come brevemente illustrata, induce ad esaminare differenti profili che investono tematiche di carattere civilistico in relazione al riparto di responsabilità dei soggetti coinvolti, e problematiche di diritto aeronautico con riferimento alla tutela della *safety*¹ della navigazione aerea.

Occorre preliminarmente precisare che quest'ultima si caratterizza per la sua essenza di attività nella quale è insito il concetto di rischio che può dipendere da atti di interferenza illecita² oppure da comportamenti leciti e/o accadimenti naturali, come il fenomeno qui

¹ Una prima definizione di *safety*, intesa come prevenzione del rischio di incidenti o inconvenienti tecnici, dovuti a cause indipendenti da una precisa volontà dell'agente, si rinviene nel Manuale ICAO "Universal Safety Oversight Audit Programme" nel quale si legge: "The state in wihich the possibility of harm to persons or property damage is reduced to, and manteined at or below, an acceptable level through a continuing process of hazard identification and risk management", in ICAO, Universal Safety Oversight Audit Programme Continuos Monitoring Manual (DOC 9735/AN 960), III ed., 2011, chapter 1, Introduction 1-3. Su tale argomento, cfr. R. Bartsch, International Aviation Law, chapter 16 – Safety Management and Accident Investigation, New York, 2018. Tale definizionetecnica di safety è statasuccessivamenteripresa e riformulata nell'Annesso 19 ICAO ("Risk Management"), il quale, al chapter 1, la tratteggia come "The state in which risks associated with aviation activities, related to, or in direct support of the operation of aircraft, are reduced or controlled to an acceptable level". Così Annex 19 (Safety Management), I ed., 2013, consultabile sul sito: https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/2422.pdf. Per un commento su tale Annesso si veda N. Rallo, ICAO Annex 19: What implications for the State Safety Programme and for Safety Oversight?, in F. Pellegrino (a cura di), Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity, I, Milano, 2014, p. 101 ss.

² In proposito, si veda l'Annesso 17 ICAO "Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of

² In proposito, si veda l'Annesso 17 ICAO "Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference", consultabile al seguente link: https://www.pilot18.com/wp-content/uploads/2017/10/Pilot18.com-ICAO-Annex-17-Security.pdf. Sulla security v. M.M. Comenale Pinto, I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety, in G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti (a cura di), La Sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche e interdisciplinari, Milano, 2005, p. 60; F. Pellegrino, La definizione di sicurezza aerea, in M. Deiana (a

analizzato. Qualora comunque il livello di rischio, derivante da qualsivoglia causa, superi il livello di accettabilità, occorrerà intervenire attuando misure preventive adeguate³. In tal senso, sono stati sviluppati processi di *Risk Management*⁴ proprio nell'ambito della sicurezza dell'aviazione civile, basati su un approccio di tipo proattivo e su una cultura orientata alla prevenzione⁵.

Giova, comunque, preliminarmente tracciare un sintetico quadro delle problematiche sottese al cosiddetto *wildlife strike*, iniziando dalla sua definizione quale impatto violento tra un aeromobile, in volo o in fase di decollo o di atterraggio, ed uno o più animali selvatici (nel caso della sentenza che qui si annota, volatili⁶).

Da un punto di vista storico, il fenomeno è noto per la sua pericolosità fin dagli albori della scienza aeronautica. Il primo incidente documentato fra un volatile ed un aeromobile a motore è avvenuto in Ohio nel 1908⁷. A partire dagli anni Quaranta, sono state soprattutto le autorità inglesi ad occuparsi del fenomeno del *bird strike* con sempre più crescente attenzione dal momento che, a causa dell'aumentare del traffico aereo e con l'avvento degli aeromobili a turboelica con reattori, il problema delle collisioni si è notevolmente aggravato⁸.

Il fenomeno è molto più frequente durante le fasi di decollo e atterraggio e, comunque, nelle zone limitrofe alle piste degli aeroporti. Infatti, statisticamente, circa il 90% degli impatti avviene durante voli a bassa quota o durante le manovre effettuate in prossimità

cura di), Atti del convegno Aeroporti e Responsabilità, Cagliari, 2005; F. C. Dorey, Aviation Security, London, 1983, p. 272.

³ V. U. LA TORRE, Funzione di comando e sicurezza della navigazione, in E. Turco Bulgherini, F. Salerno (a cura di), Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima ed aerea, Roma, 2013, p. 89 ss.

⁴ In particolare, l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC) ha implementato la metodologia di gestione del rischio nelle sue attività operative, di pianificazione/regolazione e decisionali, al fine di giungere ad una identificazione dei rischi delle specifiche attività e contesti organizzativi, ad una analisi e valutazione delle loro implicazioni, ad una decisione sulle azioni di controllo e ad una valutazione dei risultati raggiunti nei vari settori. Così M. Di Giugno, *Il Risk Management dell'Ente Nazionale Aviazione Civile*, in F. Pellegrino (a cura di), *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, II, Milano, 2015, p. 97 ss. ⁵ Si tratta di una applicazione del principio della *Just Culture*, che muove dal rilievo della necessità di evitare gli incidenti ed inconvenienti futuri, rispetto a quello della repressione degli incidenti ed inconvenienti aeronautici già verificatisi. In tale prospettiva, occorre "perseguire un equo bilanciamento tra le esigenze di sicurezza (safety) e quelle di giustizia (accountability), tra profili di prevenzione e profili di responsabilità,

aeronautici già verificatisi. In tale prospettiva, occorre "perseguire un equo bilanciamento tra le esigenze di sicurezza (safety) e quelle di giustizia (accountability), tra profili di prevenzione e profili di responsabilità, tra finalità pro-attive e finalità repressive". Così M. M. Comenale Pinto, Le raccomandazioni di sicurezza, in Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity, cit., p. 95, il quale cita F. Pellegrino, Il concetto di just culture nel diritto aeronautico, in E. Turco Bulgherini, F. Salerno (a cura di), Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima ed aerea, Napoli, 2013, p. 129.

6 Sulla nozione di bird strike, cfr. F. Salerno, Management of Wildlife Strike at Airports, in F. Pellegrino

⁽a cura di), Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity, Milano, 2015, II, p. 179.

⁷ Per tale dato, cfr. F. Salerno, op. cit., p. 179, in cui l'autrice fa riferimento ad un incidente occorso ad Orville Wright il 7 settembre 1908 e riportato come il primo caso conosciuto di collisione tra un velivolo ed un volatile. Su questo dato cfr. anche il sito web: http://www.montemaggiori.it/download/birdstrike.pdf;

nonché https://www.enac.gov.it/sicurezza-aerea/flight-safety/wildlife-strike/che-cose-il-wildlife-strike.

* Dal 1960 ad oggi, periodo in cui si sono elaborate statistiche più rigorose, si può affermare come vi siano stati oltre 500 aerei distrutti a causa del *bird strike*, che hanno causato più di 500 vittime. Per tali dati cfr. V. S. Brischetto, R. Torre, *Elementi di sicurezza aeronautica*, Bologna, 2019, p. 279.

degli aerodromi. Ciò è dovuto al fatto che è più probabile trovare degli uccelli in queste zone rispetto ad altre traiettorie aeree⁹.

Invero, la prevenzione di eventi di impatto con volatili o con animali selvatici è, in generale, disciplinata dall'Annesso 14 ICAO¹o, nonché dal relativo DOC 9137/AN 898 – part 3 su *Bird Control and Reduction*¹¹, rientrando nella necessità di garantire la sicurezza delle infrastrutture aeroportuali globalmente concepite, quale elemento determinante per proteggere le persone ed i beni coinvolti nel trasporto aereo.

Nei singoli Paesi aderenti alla Convenzione ICAO sono stati introdotti dei *Bird Strike Committees*¹², ossia gruppi di studi operativi aventi lo specifico compito di studiare il fenomeno, nonché di effettuare e comunicare i relativi rilievi statistici, e promuovere l'applicazione delle migliori tecnologie possibili per la sua prevenzione.

Inoltre, occorre brevemente citare la legislazione europea, in particolare l'art. 8-bis, comma 4, del Regolamento n. 1108/2009¹³, a norma del quale: "I gestori degli aeroporti vigilano sulle attività e sugli sviluppi che possono comportare rischi inaccettabili per la sicurezza aerea nei dintorni dell'aeroporto e adottano, nei limiti delle loro competenze, adeguate misure di mitigazione". In modo ancora più specifico, inoltre, l'Annesso Va "Essential Requirements For Aerodromes" del Regolamento 1108/2009 al capitolo "B -

operazioni dell'aereo, adottando misure per scoraggiare la loro presenza sull'aerodromo o in prossimità di

[•]

⁹ Si veda C. Golda, *Il bird-strike, i rischi tipici dell'attività aeronautica e la disciplina delle relative responsabilità: una sentenza innovativa esemplare*, Nota a Tribunale di Genova 5 ottobre 2001, in *Dir. mar.*, 2003, p. 200. Peraltro, le aree più sensibili ed esposte nel caso di impatto del velivolo con volatili sono: "il radome, con particolare attenzione alla paratia; la cabina di pilotaggio, con specifico riferimento al parabrezza ed al rivestimento superiore e laterale della fusoliera; gli impennaggi verticali e orizzontali; il bordo di attacco delle ali e i relativi longheroni; i flap soprattutto quando sono in posizione estesa poiché diventano particolarmente critici". In tal senso, S. Brischetto, R. Torre, op. cit., Bologna, 2019, p. 277.

¹⁰ Annesso 14 ICAO, I - Aerodrome Design and Operations. Il Capitolo 9.4 contiene tre paragrafi sulla riduzione del rischio di wildlife strike, obbligando gli aeroporti a tenere un aggiornato archivio dei report di tali eventi (*IBIS – ICAO Bird Strike Information System*) e ad effettuare un monitoraggio continuo del rischio potenziale dovuto alla presenza di fauna selvatica, ponendo in essere interventi di mitigazione del rischio medesimo attraverso procedure specifiche. Inoltre, il paragrafo 9.5.2., dedicato specificamente al rischio di bird strike, dispone che: "Quando viene identificato il pericolo di urto con uccelli in un aerodromo, l'autorità competente dovrà agire per ridurre il numero degli uccelli che costituiscono un potenziale pericolo per le

questo". Il testo aggiornato, come tutte le disposizioni tecniche ICAO, è reperibile sul sito: www.icao.int.

11 Doc. 9137/AN 898 — part 3, Fourth edition, 2012, consultabile al seguente link: http://www.birdstrike.org/wp-content/uploads/2014/10/ICAO-AirportServicesManual-Part3-FourthEdition-2012.pdf. Risultano, altresì, importanti: l'Airport Planning Manual (Doc. 9184 - AN/902)- Part 1: Master Planning, nel quale sono rilevati i rischi potenziali di bird strike nella sezione di valutazione e selezione di un sito; nonché lo stesso Manual nella sua Part 2: Land Use and Environmental Control, in cui è analizzato il problema della flora e della fauna locali nell'ambito del capitolo concernente le considerazioni di tipo ecologico.

¹² In Italia vi è, appunto, il *Bird Strike Committee Italy (BSCI)*, il quale secondo i dati contenuti sul sito dell'ENAC, sarebbe stato operativo già dal 1987, in particolar modo quale gruppo di lavoro all'interno della D.G.A.C. Nel 1993 è stato formalmente istituito come Commissione Tecnica del Ministero dei Trasporti con D.M. 11 marzo 1993, n. 1/BSC 1. Dal 2001 opera in seno ad ENAC. Sulle funzioni di tale Commissione si veda il sito: https://www.enac.gov.it/sicurezza-aerea/flight-safety/wildlife-strike/chi-si-occupa-del-problema, nonché, per la relazione annuale sul fenomeno (l'ultima del 2018), si veda il seguente link: https://www.enac.gov.it/pubblicazioni/relazione-annuale-sul-wildlife-strike-2018. Per un riferimento al BSCI, cfr. F.Pellegrino, *op. cit.*, p. 48.

¹³ Regolamento (CE) 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/23/CE.

Operations and management" comma 1, lettera c), dispone che: "il gestore dell'aeroporto stabilisce e attua un programma appropriato di gestione dei rischi connessi con la presenza di fauna selvatica nell'aeroporto".

È opportuno menzionare, poi, l'articolo 10 del Regolamento (UE) n. 139/2014¹⁴ che prevede, in capo a ciascuno Stato membro, l'obbligo di assicurare una corretta valutazione e gestione dei pericoli derivanti da fauna selvatica con l'istituzione di una procedura nazionale per la registrazione e la notifica di impatti di fauna selvatica con aeromobili; la raccolta di informazioni presso gli operatori aerei, il personale dell'aeroporto e altre fonti sulla presenza di fauna selvatica che costituisca un rischio potenziale per le operazioni degli aeromobili. Si stabilisce, altresì, che le comunicazioni relative agli impatti con fauna selvatica siano raccolte e inviate all'ICAO per essere inserite nella banca dati del sistema informatico sugli impatti con uccelli dell'ICAO (*IBIS*¹⁵).

Con riferimento alle questioni giuridiche sollevate dalla medesima fattispecie si può evidenziare, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale registratasi in materia¹⁶, l'esistenza di una effettiva incertezza tra gli operatori del diritto, in relazione all'estensione ed alla ripartizione di competenze, doveri e responsabilità dei differenti attori operanti in ambito aeroportuale allo scopo di garantire la sicurezza delle operazioni

Gestore e controllori, anzi, sono stati definiti veri e propri front line operators¹⁷ nel contrastare il fenomeno del bird strike. Funzioni di controllo e di supervisione è chiamato, invece, ad espletare ENAC¹⁸.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 139/2014 della Commissione del 12 febbraio 2014, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificato dal Reg. (UE) n. 2017/161 della Commissione del 31 gennaio 2017.

¹⁵ Su *IBIS* v. nota n. 11.

¹⁶ Si vedano, con riferimento alla giurisprudenza italiana, i due noti episodi di impatto di volatili contro degli aeromobili avvenuti presso l'aeroporto di Genova, Tribunale di Genova 5 ottobre 2001, e il noto caso Antonov (Tribunale Genova, Sez. II, 19 febbraio 2007 e App. Genova 4 agosto 2015). Per l'esame di tali pronunce, si vedano M. Dellacasa, Quando il gabbiano investe l'aereo: responsabilità private e pubbliche per mala gestio del servizio aeroportuale, in Danno e resp., n. 2, 2002, p. 160 ss.; C. Golda, Il bird strike, i rischi tipici dell'attività aeronautica e la disciplina delle relative responsabilità: una sentenza innovativa esemplare, cit., p. 199 ss., nonché dello stesso autore, Il bird strike, il controllo del traffico aereo e i doveri dei gestori aeroportuali: nuovi pregevoli approfondimenti giurisprudenziali, in Dir. mar., 2008, p. 1083 ss.; M. DELLACASA, Bird strike, atto secondo: ancora sulle responsabilità per mala gestio dei servizi aeroportuali, in Danno e resp., 2007, p. 1156 ss.; S. Vernizzi, In tema di collisione tra aeromobili e volatili (bird strike): profili di responsabilità, in Resp. Civ. Prev., 2007, p. 1402 ss., nonché dello stesso autore, Brevi riflessioni sui profili di responsabilità connessi al bird strike all'esito della sentenza di appello del "caso Antonov", Riv. Dir. Nav., n. 2, 2016, pp. 621 ss.; E. Orrù, Competenze e responsabilità in materia di bird strike, in Dir. mar., 2017, p. 1060 ss.

¹⁷ Cfr. S. Vernizzi, Gestore aeroportuale e bird strike, in S. Busti, E. Signorini, G.R. Simoncini (a cura di) L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte, Torino 2016,

p. 265.

18 Istituito come ente pubblico non economico con il Decreto legislativo 25 luglio 1997 n. 250 e preposto ad importanti funzioni pubblicistiche di carattere regolatorio, di controllo, sanzionatorio e di polizia della navigazione, finalizzate alla primaria tutela della sicurezza nel trasporto aereo e alla protezione dei diritti dei passeggeri. Tali funzioni sono state, peraltro, accentuate con la riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione, attuata con il Decreto Legislativo 9 maggio 2005 n. 96 "Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265" e con il successivo Decreto legislativo 15 marzo 2006 n. 151 "Disposizioni correttive ed integrative al Decreto Legislativo n. 96 del 9 maggio 2005, recante la revisione della parte aeronautica del codice

2. Ruolo del gestore aeroportuale e funzioni di vigilanza e di regolazione di ENAC

La società di gestione aeroportuale è il soggetto istituzionalmente competente, ai sensi della normativa internazionale¹⁹, europea²⁰ e nazionale²¹, a mantenere il controllo con riferimento alla eventuale presenza di fauna selvatica nell'aeroporto e nelle aree limitrofe, individuandola sulla base della sussistenza di un attuale o potenziale pericolo per la navigazione aerea, e provvedendo al suo allontanamento.

Ai sensi dell'art. articolo 704 cod. nav., tali competenze rientrano nel più ampio "compito di amministrare e di gestire (...) le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato", e consistono, in particolare, nel dovere di predisporre una adeguata procedura diretta ad identificare ed eliminare, o almeno ridurre, le fonti attrattive per la fauna selvatica, al monitoraggio costante dell'ambito aeroportuale ed alla dissuasione o allontanamento di eventuale fauna, adottando le opportune tecniche (quali idonei sistemi di deterrenza), individuate in considerazione delle caratteristiche specifiche dell'aeroporto e della zona dallo stesso interessata, attraverso l'elaborazione di un piano di gestione e controllo. Il gestore aeroportuale ha anche uno specifico dovere informativo nei confronti di ENAC, di ENAV, dei vettori e degli altri operatori in merito alla presenza di condizioni di rischio per la navigazione aerea.

Le modalità di attuazione dei doveri della società di gestione aeroportuale sono disciplinate da ENAC nell'esercizio della propria attività di regolazione del settore²².

Con specifico riguardo al *bird strike*, ENAC è competente ad emanare le norme regolamentari finalizzate ad identificare e disciplinare le competenze dei diversi soggetti operanti in ambito aeroportuale, ai sensi degli articoli 691-*bis*, 704 e 705 cod. nav.

Tale funzione di vigilanza, in particolare, si esplicherà concretamente nel verificare che la gestione aeroportuale ed i servizi della navigazione aerea, così come le altre attività aviation svolte in ambito aeroportuale, siano organizzate ed esercitate in conformità con

della navigazione". Su tale importante riforma si vedano: E. Turco Bulgherini, La riforma del codice della navigazione parte aerea, in Nuove leggi civ. com., 2006, p. 1341 ss.; L. Tullio, G. Mastrandrea, Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, in Dir. mar., 2006, p. 699 ss.; E. Petenzi, Le gestioni aeroportuali nel processo di riforma del codice della navigazione: prime note di commento, in Dir. trasp., 2007, p. 403 ss.

¹⁹ Vedi il già menzionato (nota n. 11) art. 9.4 dell'Annesso 14 ICAO.

²⁰ V. note nn. 14 e 15.

²¹ Si vedano la Legge 11 febbraio 1992 n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", in particolare l'art. 2, comma 3 della medesima e la Legge 3 ottobre 2002 n. 221 "Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE"; il Decreto legislativo 15 marzo 2006 n. 151 "Disposizioni correttive ed integrative al Decreto Legislativo n. 96 del 9 maggio 2005, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione", nonché il Decreto Legislativo n. 213 del 2 maggio 2006, "Attuazione della direttiva 2003/42/CE relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile".

²² In tal senso, si vedano il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, seconda edizione, del 2008, come modificata nel 2014, Cap. 5; le Circolari ENAC APT-01A del 30 maggio 2007 e APT-01B del 23 dicembre 2011, *Procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili ed altra fauna selvatica (Wildlife Strike) negli aeroporti*; le Linee guida Valutazione della messa in opera di impianti di discarica in prossimità del sedime aeroportuale.

il quadro normativo vigente, in occasione dei controlli periodici volti al rilascio ed al mantenimento delle certificazioni²³.

Il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti nel suo Capitolo 5²⁴, stabilisce, in tema di *bird strike*, che il gestore debba riportare all'ENAC ogni caso di *bird strike* e redigere una statistica annuale circa tali avvenimenti, da trasmettere, poi, all'ENAC²⁵.

Altra importante previsione è contenuta nella Circolare ENAC APT-01B²⁶, relativa alla predisposizione ad opera del gestore aeroportuale di uno specifico Piano di prevenzione e controllo (che definisca le azioni intraprese per prevenire o minimizzare il rischio di wildlife strike), da inserire nel Manuale dell'aeroporto. Tale piano deve essere trasmesso all'ENAC – Direzione Regolazione Ambiente e Aeroporti – BSCI per essere valutato. Elemento fondamentale di questo piano è la costituzione di una BCU (Bird Control Unit), ossia di un servizio di controllo ed allontanamento dei volatili.

Inoltre, ENAC è normativamente, ex art. 707 cod. nav., competente ad individuare zone limitrofe agli aeroporti da sottoporre a limitazioni a causa di ostacoli o di pericoli (ex art. 709 cod. nav.) per la navigazione aerea²⁷. L'esercizio di tale funzione richiede la pronta collaborazione degli enti locali competenti, che "nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio, adeguano i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC". In particolare, quest'ultimo può assoggettare a limitazioni le opere, piantagioni ed attività che costituiscono un potenziale richiamo per la fauna selvatica, fra le quali gli impianti di trattamento dei rifiuti (art. 711 cod. nav.), e dispone del potere di ordinarne l'eliminazione (ex art. 714 cod. nav.).

Per le opere da realizzarsi è richiesta la preventiva autorizzazione dell'ente²⁸. Questo compito di ENAC deve essere coordinato con l'onere di monitorare le aree limitrofe

²⁴ V. nota n. 23. Il testo del Cap. 5 è consultabile al seguente link: http://www.birdstrike.it/Downloads/Regolamento%20Costruzione%20E%20Esercizio%20Aeroporti%20Ed2%20(21.10.03).pdf

²⁶ V. nota n. 30 e per la consultazione della Circolare il seguente link: https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2018-Ott/APT 01B-accessibile.pdf

²⁷ In proposito, si vedano: S. Bevilacqua, *Vincoli alla proprietà privata in materia aeronautica*, in *GIURETA Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2009, p. 1 ss.

²⁸ Cfr. E. Orrù, op. cit., p. 1068, la quale fa riferimento all'art.8-bis, terzo comma, del Regolamento (CE) n. 1108/2009, e modifica il regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/23/CE, secondo il quale: "Gli Stati membri assicurano che siano in vigore le disposizioni necessarie per salvaguardare gli aeroporti da

²³ Certificazioni quali, *in primis*, il Certificato di aeroporto.

²⁵ Proseguendo nell'analisi del Cap. 5 si legge che: "3. Il gestore deve, inoltre, predisporre una ricerca di tipo naturalistico ambientale allorché negli ultimi dodici mesi si sia verificato anche uno solo dei seguenti casi negli spazi aerei sovrastanti il sedime aeroportuale e, anche all'esterno di esso, ad un'altezza pari o inferiore a 300 ft.: a) impatti di volatili con aeromobili di numero pari o superiori a 5 per 10.000 movimenti; b) impatto multiplo o ingestione di uccelli; c) impatto con volatili che abbia prodotto danni all'aeromobile; d) ripetute osservazioni di volatili che per numero e concentrazione siano in grado di causare gli eventi di cui alle lettere b) e c). 3.1 La ricerca deve contenere: (a) identificazione delle specie coinvolte e dell'eventuale habitat all'interno dell'aeroporto, numero delle presenze mensili, orari preferiti di presenza, zone di concentrazione nell'aeroporto, descrizione dei movimenti giornalieri (b) localizzazione delle eventuali fonti di attrazione dei volatili presenti in aeroporto; (c) valutazione della potenziale pericolosità dei volatili per la navigazione aerea. 3.2 La ricerca deve iniziare entro 6 mesi dal verificarsi degli eventi che l'hanno richiesta, ed ha una durata non inferiore a 12 mesi consecutivi; la stessa deve essere presentata all'ENAC. La ricerca comunque non interrompe l'uso dei sistemi di prevenzione eventualmente già adottati".

all'aeroporto, attribuito al gestore aeroportuale ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (UE) n. 139/2014²⁹, che fa proprio riferimento "alla creazione di aree nocive che potrebbero attirare fauna selvatica nociva per le operazioni degli aeromobili".

Alla luce di questo quadro normativo, è evidente la primarietà del ruolo del gestore aeroportuale nell'ambito della prevenzione del fenomeno del *bird strike*.

La sentenza, infatti, sottolinea la centralità della società di gestione, mentre afferma testualmente che: "solo compiti – essenziali ma formali – di regolazione tecnica, vigilanza e controllo, nonché di certificazione, spettano all'ENAC".

Orbene, dall'esame della pronuncia, in cui vengono ricostruiti analiticamente gli adempimenti concretamente posti in essere dal gestore aeroportuale (SO.GE.AP.) per ottemperare alle prescrizioni sopra citate, si rileva che: "l'aeroporto "G. Verdi" al tempo del sinistro era conforme alla normativa, anche regolamentare, rispettata dalla società di gestione aeroportuale".

Dunque, si esclude la responsabilità contrattuale del gestore aeroportuale rispetto al vettore aero, invocata dalla difesa di quest'ultimo, poiché non sussisterebbe alcun rapporto obbligatorio di fonte contrattuale tra i due³⁰. Si sottolinea, invece, l'esistenza del rapporto di concessione e di un disciplinare relativo ad esso, stipulato con ENAC, in qualità di ente concedente, rispetto al quale la Compagnia aerea è del tutto estranea.

Né si potrebbe, sostenere, come vorrebbe la difesa di Wind Jet, l'esistenza di un rapporto contrattuale tra gestore e vettore sulla base della circostanza che quest'ultimo versa alla società di gestione determinate somme a titolo "corrispettivo" per i servizi prestati, poiché le stesse vengono qualificate come vere e proprie "tasse aeroportuali".

Circa, invece, la configurabilità della responsabilità extracontrattuale del gestore aeroportuale, la difesa attrice fa leva, *in primis*, sulla sua sussistenza ai sensi dell'art. 2050 c.c., il quale consente di attribuire la responsabilità, nella causazione di un danno nello svolgimento di attività pericolosa per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, addossando al supposto danneggiante l'onere di provare di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno medesimo. Il danneggiato che, dunque, intenda agire ai sensi dell'art. 2050 c.c.³¹ dovrà soltanto dimostrare la sussistenza del nesso di causalità tra l'esercizio dell'attività pericolosa e il danno.

Tuttavia, il problema che si pone preliminarmente è se la navigazione aerea possa essere qualificata come "attività pericolosa"³². Il tribunale di Parma non aderisce a tale

²⁹ Regolamento (UE) n. 139/2014 della Commissione del 12 febbraio 2014 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti ai sensi del Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. In proposito, v. sempre, E. ORRÙ, *op. cit.*, p. 1068.

attività e sviluppi nei loro dintorni che possano comportare rischi inaccettabili per gli aeromobili che utilizzano l'aeroporto".

³⁰ Sulla responsabilità del gestore e per la tesi (opposta a quella adottata nella sentenza che qui si annota) della sussistenza di un rapporto contrattuale tra gestore ed utente (vettore aereo) avente ad oggetto la prestazione dei servizi aeroportuali, si vedano: T. Ballarino, S. Busti, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, p. 477 ss.; G. Camarda, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 764 ss. Per una ricostruzione conforme a quella della pronuncia qui analizzata, si veda il sopra citato (v. nota n. 18) commento a Trib. Genova 5 ottobre 2001, di M. Dellacasa, *Quando il gabbiano investe l'aereo: responsabilità private e pubbliche per mala gestio del servizio aeroportuale, cit., p. 160 ss.*

³¹ Su tale norma si vedano, *ex multis*, C. M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Milano, 2012, p. 707; nonché C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 296.

³² Su tale tematica, si veda la nota a Cass. Sez. III, 18 marzo 2005 n. 5971, di E. Rosafio, *Navigazione aerea* ed applicazione della disciplina per l'esercizio di attività pericolosa: una problematica non univocamente risolta, in Dir. mar., 2007, p. 1128 ss.

qualificazione, facendo leva sulla dottrina e giurisprudenza prevalenti³³, secondo le quali: "la navigazione aerea non è considerata dal legislatore come un'attività pericolosa, né può ritenersi che essa (per la sua natura, le caratteristiche dei mezzi adoperati o la sua spiccata potenzialità offensiva) possa definirsi oggettivamente pericolosa, tenuto conto che attiene ad un mezzo di trasporto ampiamente diffuso e considerato, rispetto agli altri, con un basso indice di rischio, in astratto ed in generale"³⁴. Pertanto, unica norma, secondo la pronuncia qui in esame, idonea a disciplinare la responsabilità in esame resta l'art. 2043 c.c.³⁵, il cui impianto richiede però, che chi subisce un "danno ingiusto" debba dimostrare il dolo o la colpa di chi lo ha cagionato, oltre che il nesso di causalità tra condotta ed evento dannoso. Si tratta, pertanto, di una prova ben più rigorosa di quella richiesta dall'art. 2050 c.c., che il Tribunale ritiene non essere stata fornita dalla società attrice.

Infine, con riguardo ad ENAC, al quale la Compagnia aerea attrice imputava di non avere esercitato i relativi poteri/doveri di regolazione e vigilanza sull'attività aeronautica, il tribunale conclude per la non imputabilità a quest'ultimo dell'evento, poiché come si è ampiamente visto dall'esame del quadro normativo vigente, l'ENAC in materia di *bird strike* ha una funzione prettamente regolatoria.

3. La posizione di ENAV

In questa sede occorre ricostruire se e quali siano le competenze di ENAV in materia di bird strike,³⁶ più precisamente di avvistamento ed allontanamento di volatili dal sedime aeroportuale e dallo spazio aereo circostante, interessato dalle manovre di atterraggio o decollo di un aeromobile. Nel caso specifico qui analizzato, attraverso le consulenze tecniche (la seconda in particolare), si chiarisce che i volatili erano probabilmente

³³ V. S. VERNIZZI, *In tema di collisione tra aeromobili e volatili (bird strike): profili di responsabilità, cit.*, p. 1402. Inoltre, si vedano le conformi pronunce di legittimità che non lasciano spazio alla qualificazione della attività di navigazione aerea come pericolosa di per sé: Cass., 19 luglio 2002 n. 10551, nonché Cass., 13 novembre 1997 n. 11234, nella quale si fa riferimento come ipotesi residua di pericolosità quella dei casi in cui l'attività di navigazione aerea non rientri nella normalità delle condizioni previste. In tal caso, tuttavia, una parte della giurisprudenza richiederebbe la prova delle condizioni concrete che rendono tale attività generalmente non pericolosa, in *quella* circostanza contingente e per *quelle* specifiche caratteristiche, pericolosa. Così Cass., 4 dicembre 1998 n. 12307, *Zaniboni C. Centro reg. increm. ippico Crema*, in *Danno e resp.*, 1999, p. 475, ed in *Foro it.*, 1999, I, p. 1938, citate da E. Rosafio, *Navigazione aerea ed applicazione della disciplina per l'esercizio di attività pericolosa: una problematica non univocamente risolta, cit.*, p. 1132.

³⁴ Così la sopra menzionata Cass. 19 luglio 2002, n. 10551.

³⁵ Per una applicazione di tale norma alla navigazione, v. G. De Vita, Danni arrecati da aeromobile militare, nota a Trib. Napoli 5 febbraio 1957, Lastrucci c. Comando aeronautico, in Dir. e giur., 1957, p. 229, ma anche M. Dellacasa, Quando il gabbiano investe l'aereo: responsabilità private e pubbliche per mala gestio del servizio aeroportuale, cit., p. 172, in cui, con riguardo alla pronuncia del Tribunale di Genova 5 ottobre 2001, l'autore afferma che: "L'applicazione di una norma corrispondente all'art. 2043 c.c., per converso, emerge dalla scelta di fondare il nesso eziologico sul "fatto colposo" rappresentato dall'omissione delle necessarie misure preventive".

³⁶ Su tali competenze si vedano i contributi di V. Battistoni, Il ruolo del controllo del traffico aereo nella prevenzione degli impatti con la fauna selvatica negli aeroporti. La normativa ICAO e le sue applicazioni locali, consultabile all'indirizzo web: http://www.birdstrike.it/birdstrike/file/images/file/201409_IL%20RUOLO%20DEL%20CONTROLLO%20DEL%20TRAFFICO%20AEREO2.pdf; nonché M. Bufo, Gestione del rischio d'impatto tra aeromobili e volatili (cd. Bird strike) in aeroporto e nello spazio aereo limitrofo: ripartizione delle competenze (e responsabilità) tra i principali soggetti coinvolti, in Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity,cit., p. 123.

presenti da qualche tempo in pista e/o nelle zone adiacenti alla pista all'interno del sedime aeroportuale, e che si siano, poi, spostati all'interno della pista, attraversandola, durante la fase di decollo dell'aeromobile *Wind Jet*, disturbati dal rumore delle turbine. In questo quadro la posizione degli osservatori (in particolare, del pilota e del controllore di torre) avrebbe potuto consentire l'avvistamento, ma avrebbe lasciato poco margine di tempo per avviare, per usare le parole della pronuncia, "la catena di diffusione dell'informazione". Del resto, si aggiunge che: "anche la possibilità di azione del controllore di torre (ammesso che avesse visto, valutato come di collisione la traiettoria seguita dai laridi) sarebbe stata molto limitata, dal momento che ... ogni intervento successivo al rilascio dei freni avrebbe potuto produrre effetti molto peggiori in termini di sicurezza del volo"³⁷.

Dunque, nei circa 30 secondi della corsa di decollo i laridi avrebbero dovuto essere avvistati, la loro traiettoria valutata e giudicata pericolosa, l'informazione passata dal falconiere alla *TWR*, che quindi avrebbe potuto procedere a revocare l'autorizzazione al decollo rilasciata al pilota.

Tuttavia, nella sentenza si richiama, a sostegno della circostanza che la *TWR* non abbia in concreto potuto revocare l'autorizzazione al decollo per evitare l'impatto, i compiti e le attribuzioni del servizio *ATS* con particolare riferimento alla *TWR*, affermando (a pag. 42) che quest'ultima "non avrebbe potuto riportare al pilota l'eventuale presenza di volatili, poiché ciò non è previsto da alcuna norma, né procedura". Semmai essa avrebbe dovuto essere avvisata dal personale del gestore aeroportuale addetto, relativamente alla inagibilità della pista per presenza dei volatili, sospendendo i decolli e gli atterraggi oppure revocando, ma solo qualora non in corso, l'autorizzazione al decollo già emessa. Si aggiunge che qualora, invece, già emessa, come nel caso di specie, a corsa di decollo già iniziata, "la *TWR dovrebbe assolutamente tacere*".

Con riferimento, poi, alla circostanza che la società attrice invochi la sussistenza di un rapporto contrattuale tra ENAV ed utente (compagnia aerea), per l'attività di assistenza al volo, per cui l'ente stesso riceve un corrispettivo, si tratta di una tesi che non sembra pacifica³⁸, poiché la giurisprudenza europea propone un inquadramento dell'attività di assistenza al volo quale funzione pubblica, di polizia amministrativa e, dunque, quale attività avente carattere amministrativo. La pronuncia, infatti, rimarca che ENAV esercita i compiti istituzionalmente ad essa affidati senza fine di lucro e le tariffe versate dagli utenti derivano la loro origine, ossia la fonte dell'obbligazione, dalla legge, per cui "ogni esercente di un aeromobile che utilizzi un aeroporto è tenuto a contribuire ai servizi di assistenza al volo di terminale e di rotta espletati da ENAV"40³⁹.

Peraltro, con riguardo alle competenze di ENAV nell'avvistamento di ostacoli alla navigazione aerea⁴⁰, occorre premettere che il servizio di controllo del traffico aereo dell'aeroporto, denominato AIS (Aeronautical Information Service) è definito come "un servizio fornito al fine di: a) Prevenire collisioni: 1) tra aeromobili - e 2) tra aeromobili ed ostacoli nell'area di manovra; e b) Rendere spedito e mantenere un ordinato/flusso del traffico aereo". Tali informazioni riguardano, quindi, aspetti aventi una certa

³⁷ Così a p. 47 della pronuncia.

³⁸ La Corte di giustizia europea, in riferimento al servizio di riscossione di tariffe da parte di Eurocontrol, ha affermato che l'attività di assistenza al volo ha natura di attività di polizia e non di attività d'impresa: C. giust. CE 19 gennaio 1994, in *Dir. trasp.* 1994, p. 937, con nota di M.M. Comenale Pinto, *In margine di assistenza al volo e riscossione dei contributi di rotta, tra esercizio di pubblici poteri ed attività di impresa.*

³⁹ Così la pronuncia a pag. 27.

⁴⁰ Regolato dall'ANNESSO 11 ICAO.

stabilità temporale, come la presenza endemica di uccelli ed altra fauna nell'area limitrofa all'aeroporto o la mancanza di una segnaletica *etc* (...).

Rilevante, dunque, è il significato del termine "ostacolo", che, come visto, secondo la normativa di settore, risulta riferirsi tecnicamente ad oggetti, siano essi fissi o mobili, e non ad animali⁴¹.

Il problema è che l'ICAO nell'Annesso 11 non fornisce una definizione del termine "obstruction". Peraltro, nel DOC 4444⁴² viene esplicitato che "Animals and flocks of birds may constitute an obstruction with regard to runway operations".

Occorre, poi, fare riferimento al Servizio Informazioni Volo che, invece, consiste nel "servizio fornito allo scopo di dare avvisi e informazioni utili per una sicura ed efficiente condotta del volo"⁴³. Si tratta, dunque, di una attività complementare all'AIS, finalizzata a comunicare al pilota tutto ciò che c'è di nuovo o di mutato rispetto a quanto da lui già conosciuto, appunto, attraverso l'AIS in sede di pianificazione del volo. Appare, quindi, difficile non ricomprendere in quest'ultima categoria, la comunicazione circa la presenza di uccelli, sempre che l'operatore ne riconosca la pericolosità⁴⁴.

In linea teorica, dunque, un operatore addetto al servizio di controllo del traffico aereo, dovrebbe comunicare situazioni che pongono a rischio la sicurezza della navigazione aerea, quali quelle che conducono alla collisione di uno stormo con un aeromobile, quanto meno per le operazioni sull'area di manovra e quanto meno a livello di informazioni al pilota. Il vero problema risiede nella circostanza della individuazione della fonte dell'informazione da fornire, poiché nel caso qui preso in esame, come detto sopra, "anche la possibilità di azione del controllore di torre (ammesso che avesse visto, valutato come di collisione la traiettoria seguita dai laridi) sarebbe stata molto limitata".

Nonostante, dunque, la necessità, rappresentata dall'ICAO, di un necessario coordinamento regolamentato tra la Torre e le squadre di allontamento dei volatili a terra (le menzionate *Bird Control Unit*), il Tribunale conclude per l'esclusione della responsabilità extracontrattuale di ENAV, poiché sulla base delle specifiche regole tecniche e procedure, viene ritenuto che non rientrasse fra i compiti degli operatori *ATS* riportare la presenza dei volatili ai piloti, quanto piuttosto sospendere decolli ed atterraggi o revocare l'autorizzazione al decollo già emessa (laddove il decollo potesse ancora essere abortito in condizioni di sicurezza), a seguito della dichiarazione di inagibilità della pista a causa della presenza di volatili da parte del gestore aeroportuale. Pertanto, le strutture interessate e il personale coinvolto, secondo il Tribunale, si sono mossi in conformità alle prescrizioni tecniche e con la diligenza dovuta⁴⁵.

⁴¹ Vedi p. 28 della sentenza, la quale fa riferimento al dettato dell'art. 709 cod. nav., nonché al cap. 1 dell'Annesso 11 ICAO (dedicato al Servizio di controllo del traffico aereo), nella traduzione fornita dal Regolamento "Regole dell'aria" dell'ENAC, ed. maggio 2007.

⁴² V. il DOC 4444, nota al paragrafo 7.4.1.4.1., menzionato da V. Battistoni, op. cit., p. 4.

⁴³ Il Servizio Informazioni Volo (*FIS*) prevede, dunque, non solo la comunicazione dei mutamenti sulle condizioni degli aerodromi e delle associate *facilities*, ma anche di ogni altra informazione che verosimilmente potrebbe inficiare la sicurezza. Così V. BATTISTONI, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ Così ancora V. Battistoni, op. cit., p. 4.

⁴⁵ Così si legge a p. 51 della pronuncia.

4. Brevi considerazioni conclusive

La sentenza analizzata ha il pregio di avere esposto in modo adeguato le competenze degli attori coinvolti nella gestione del complesso fenomeno del *bird strike*, ponendo in giusta evidenza anche il panorama normativo che le supporta.

La riflessione conclusiva che si può formulare, e che sembra condensare la pronuncia, è che le comprensibili spinte ad assicurare la massima tutela della sicurezza aerea, garantite dalla necessità di una sempre attenta attuazione della normativa tecnica, non dovrebbero, tuttavia, condurre ad un irrigidimento dei profili di responsabilità dei soggetti coinvolti, soprattutto, per citare testualmente le parole della pronuncia, perché "il fenomeno del bird strike non può essere eliminato, ma può essere mitigato adottando apposite misure derivanti dalla valutazione dei rischi e ciò è quello che sembra essere stato fatto. Esistono regole e norme sia nazionali che internazionali elaborate attentamente e scrupolosamente aggiornate, che sono state osservate; le strutture interessate e il personale coinvolto sembrano avere operato con la dovuta diligenza ed in accordo alle prescrizioni".

Peraltro, sempre per utilizzare le parole della pronuncia, "assodata l'irrealizzabilità del rischio zero", le pur rilevantissime aspirazioni a garantire la sicurezza aeronautica non dovrebbero, dunque, condurre ad interpretare in maniera estensiva il dettato normativo, attribuendo ai soggetti coinvolti competenze istituzionali, di cui risultano, ad un più attento esame della normativa, sostanzialmente privi. Da qui, la conclusione del giudice, suffragata dalle risultanze di ben due consulenze tecniche, per l'esclusione della responsabilità delle figure o strutture coinvolte "per non avere agito al di sopra dei propri compiti". In questo senso, il richiamo all'ottica della just culture⁴⁶ appare pertinente, poiché se, come si è in precedenza osservato, gestore e controllori del traffico aereo sono. nel quadro della prevenzione del bird strike, veri e propri "front line operators" qualora si dimostri, come nel caso qui analizzato, che essi abbiano agito in osservanza di linee guida e buone prassi, dovrebbero andare esenti da responsabilità. Inoltre, appare evidente come essi contribuiscano, attuando correttamente le normative tecniche previste, anche a migliorarle attraverso la loro attività di reporting di qualsiasi evento correlato alla safety. In questo quadro, infine, l'attività regolatoria svolta da ENAC nel corso degli anni ha contribuito a definire più chiaramente i diversi compiti dei soggetti coinvolti. Tuttavia, la complessità e il profondo tecnicismo della materia rendono ancora non agevole e pacifica l'esatta identificazione delle rispettive competenze degli stessi. Sarebbe, dunque, auspicabile la messa in opera di un ulteriore intervento normativo per giungere ad una più certa definizione delle problematiche evidenziate.

⁴⁶ Su di essa si rinvia alla nota n. 6, ma per una sua definizione normativa, si veda il n. 12 dell'art. 2 del Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile.

⁴⁷ In proposito, si veda la nota n. 18. A tali operatori si riferisce il citato Regolamento (UE) n. 376/2014.

Promossa da:

