

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXI- N. 3



DIRITTO DEI TRASPORTI 2018

interventi

UNA FLOTTA AEREA ANTINCENDIO PER L'UNIONE EUROPEA

ANNA MASUTTI

The increasing frequency and intensity of forest fires within European countries has led to the necessity of strengthening the European Union's ability to deal with natural disasters. In order to provide an actual support to Member States, the EU Commission proposed to equip the EU with a reserve of civil protection assets able to assist Member States in responding to disasters called rescEU. In light of the particular legal status of the European Union, this article analyses the different possible types of EU governance of the aerial firefighting fleet as well as the different possible operation modalities options among which the EU could choose in order to own its aerial firefighting fleet. Furthermore, the article goes into depth on fleet's registration issues in case of EU direct management of the fleet.

SOMMARIO — 1. Flotte antincendio e limiti connessi alla carenza di una regolamentazione comunitaria — 2. L'istituzione di rescUE per una flotta antincendio europea — 3. Quale *governance* per la flotta antincendio europea? — 4. L'acquisto di una flotta antincendio da parte dell'Unione europea — 4.1 Sull'esercizio della flotta da parte dell'Unione europea e sui problemi connessi alla sua registrazione — 4.2 Sull'esercizio della flotta comunitaria da parte di un operatore terzo — 5. La selezione di un operatore privato al quale affidare i servizi di rescUE — 6. Le ulteriori proposte di *governance* per la flotta antincendio: l'operatore coordinato, l'organizzazione intergovernativa e l'impresa comune — 7. Conclusioni.

1. *Flotte antincendio e limiti connessi alla carenza di una regolamentazione comunitaria* — Gli anni più recenti hanno visto il diffondersi di grandi incendi, complice il cambiamento climatico che non ha risparmiato neppure i Paesi più a nord dell'Europa come l'Irlanda o la Groenlandia. Il 2017 è stato l'anno più drammatico, dove nel solo Portogallo, nel periodo tra giugno e settembre, gli incendi sono stati di entità tale da causare la morte di decine di persone e perdite economiche vicine ai 600 milioni di euro ⁽¹⁾. Si

⁽¹⁾ Si veda Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle Regioni 23.11.2017 COM (2017) 773 final, *Potenziare la gestione delle catastrofi da parte dell'UE: rescEU solidarietà e responsabilità*.

stima ancora che, sempre nel 2017, nell'Unione europea le foreste ed aree abitate andate distrutte siano state circa 700.000 ettari ⁽²⁾. Parimenti nell'estate del 2018 un gravissimo incendio è divampato alla periferia di Atene, spingendo la Grecia, in ragione della sua vastità e violenza, a chiedere l'immediato aiuto dell'Unione europea ⁽³⁾.

La gravità di tali eventi ha indotto l'Unione ad una riflessione sulla efficacia delle attuali misure di prevenzione e di pronto intervento degli Stati membri, la cui inadeguatezza è parsa evidente a fronte della incapacità di prevenire la morte di decine di persone e costi economici quantificati dalla stessa Unione in 10 miliardi di euro per il solo 2016 ⁽⁴⁾.

Gli aspetti organizzativi delle flotte antincendio sono di prerogativa degli Stati membri e le relative regolamentazioni sono tra loro diverse, rispondendo a criteri propri di ogni Stato. Infatti, non vi è, a differenza degli aeromobili impegnati per attività di trasporto o di lavoro aereo, una regolamentazione armonizzata a livello europeo e ciò, inevitabilmente, determina difficoltà di cooperazione tra gli Stati. Ad aggravare tale quadro concorre la circostanza che le norme di sicurezza (*safety*) per i velivoli utilizzati nei servizi antincendio (siano essi ad ala fissa o rotante) non sono dettate dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) ma dai singoli Stati membri. Tali velivoli, come meglio si vedrà in seguito, sono tradizionalmente ricompresi nella definizione di aeromobili di Stato e sottratti alle norme europee per gli aeromobili civili dell'EASA.

Per l'Italia, ad esempio, l'art. 744 c. nav. attribuisce la natura di aeromobili di Stato a quelli di proprietà dello Stato impiegati in servizi istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Dipartimento della protezione civile. Parimenti, sono equiparati agli aeromobili di Stato quelli utilizzati da

⁽²⁾ Come osservato dalla stessa Com. 23.11.2017 COM (2017) 773 final, «nel 2017 abbiamo assistito a un gran numero di catastrofi naturali di diverso tipo. Nel corso dell'anno, in Europa sono rimaste uccise in tutto, a causa di catastrofi naturali, oltre 200 persone. Di recente, cicloni tropicali hanno devastato le regioni ultraperiferiche dell'UE e i territori europei d'oltremare nei Caraibi. L'uragano Ofelia ha provocato repentine inondazioni in Irlanda e nel Regno Unito, abbattendosi inoltre su vaste regioni dell'Europa nordoccidentale. Ancor prima, quest'estate, l'Europa centrale era stata colpita da intense ondate di calore seguite da micidiali tempeste».

⁽³⁾ Si veda http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2018/07/24/grecia-incendi-fanno-almeno-20-morti_9aa7e2cb-dd26-43e9-afb3-d1f89fea7c9f.html.

⁽⁴⁾ L'attuale meccanismo di protezione civile che, dalla sua costituzione nel 2001, ha coordinato le risorse degli Stati in oltre 400 catastrofi e ha ricevuto più di 250 richieste di assistenza, comprende tutti gli Stati membri dell'Unione europea e altri Stati partecipanti, quali l'Islanda, la Norvegia, la Serbia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Turchia. Il progetto comunitario di cui si tratta verrebbe esteso anche agli Stati partecipanti.

soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale ⁽⁵⁾. Per gli aeromobili impiegati in servizi antincendio il nostro ordinamento ha previsto una specifica disciplina data dal reg. ENAC del novembre 2017 ⁽⁶⁾. Come quest'ultimo chiarisce, le operazioni aeree di lotta agli incendi, al pari di altri servizi di interesse pubblico nazionale forniti direttamente dallo Stato o svolti sotto il suo controllo e responsabilità (operazioni militari, doganali di polizia, di ricerca e salvataggio, di guardia costiera), sono esclusi dal campo di applicazione della regolamentazione europea di sicurezza. Nell'esercizio della propria competenza, ciascuno Stato è comunque tenuto ad assicurare, per quanto possibile, la coerenza della propria disciplina interna con gli obiettivi del reg. (CE) n. 216/2008 e delle relative norme di applicazione, assicurando un livello di sicurezza comparabile a quanto richiesto per le attività da esso regolamentate.

A complicare il già frammentario quadro normativo concorre la circostanza che alcuni Paesi europei, ad esempio la Croazia, qualificano questi aeromobili come militari, registrandoli nel locale registro aeronautico militare e facendoli pilotare da personale appartenente alle forze armate. Va detto che anche le forze armate italiane dispongono dell'uso di velivoli di proprietà della protezione civile, che vengono dalle stesse impiegati per gli scopi istituzionali di quest'ultima ⁽⁷⁾.

In Grecia le risorse aeree nazionali sono gestite dall'aeronautica militare per conto del Corpo dei vigili del fuoco e i piloti sono ufficiali in servizio presso le forze armate.

⁽⁵⁾ Inoltre, l'art. 746 c. nav. disciplina il regime degli aeromobili equiparati a quelli di Stato, ovvero, quegli aeromobili che pur appartenendo a privati ed essendo da questi operati sono adibiti, con provvedimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a un servizio di Stato di carattere non commerciale.

⁽⁶⁾ Regolamento ENAC del 17 novembre 2017, «Requisiti relativi alle operazioni aeree antincendio nonché ad aspetti delle operazioni specializzate e non commerciali non compresi nel reg. (UE) n. 965/2012». A tal fine il regolamento allinea i requisiti degli operatori alla vigente regolamentazione europea delle operazioni di volo e delle procedure amministrative coerenti con il regime delle operazioni introdotto dal reg. (UE) n. 379/2014. Il regolamento, nella consapevolezza che gli Stati membri hanno normative nazionali diverse, prevede un'eccezione all'applicazione delle sue norme in materia di servizi/aerei antincendio stranieri, a condizione che siano coinvolti in base ad un accordo eccezionale negoziato con la Protezione civile italiana sulla base di accordi internazionali di cui l'Italia fa parte.

⁽⁷⁾ Con Accordo del 25 maggio 2012 n. 1165, nell'ambito di un'azione di *spending review* avviata dal Governo, i velivoli di proprietà della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della protezione civile, sono stati affidati al Ministero della difesa, Aeronautica militare, contestualmente all'affidamento dei servizi antincendio e sono stati conseguentemente cancellati dal RAN e iscritti nel registro degli aeromobili militari.

Ancora, in Francia i servizi antincendio sono svolti sulla base di contratti conclusi tra il dipartimento della protezione civile e l'esercito, con l'obiettivo di garantire l'efficienza del servizio.

Infine, Paesi come Francia, Italia e Portogallo, al fine di far fronte alle emergenze, ricorrono ad accordi contrattuali con operatori privati, selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica, o ad accordi bilaterali con altri Paesi europei ⁽⁸⁾.

Nonostante il ricorso a strumenti contrattuali con operatori privati o ad accordi bilaterali internazionali, i servizi antincendio si sono nel tempo rivelati del tutto inadeguati a proteggere le vite umane e l'ambiente. Come già anticipato, nel 2017 e nel 2018, a causa delle condizioni meteorologiche di forte siccità con temperature superiori alla media stagionale e correnti d'aria capaci di estendere gli incendi a vaste aree boschive, le risorse disponibili a livello europeo (in termini di flotte statali e private), si sono rivelate del tutto inadeguate a fronteggiare incendi di così vasta portata e gravità anche per l'assenza di una regia a livello europeo capace di organizzare i vari interventi.

La mancanza di chiare informazioni sul propagarsi degli incendi, sui relativi picchi e sulla dislocazione delle flotte disponibili, ha messo in evidenza tutti i limiti insiti nell'attuale situazione. L'Unione europea ha dovuto prendere atto che nelle situazioni di crisi manca un quadro completo delle priorità di intervento e a tale grave lacuna vuole porre rimedio.

2. *L'istituzione di rescUE per una flotta antincendio europea* — È con tale consapevolezza che il Presidente della Commissione UE ha espresso nel 2017 la volontà, nella propria agenda politica, di intervenire nell'assetto delle misure di protezione civile dell'*Union Civil Protection Mechanism* (UCPM) indicando, tra le misure prioritarie da adottare, l'istituzione di «rescUE», una riserva di risorse finalizzata a garantire il soccorso e la protezione contro gli incendi per mezzo di una flotta europea ⁽⁹⁾. Quest'ultima dovrebbe

⁽⁸⁾ L'Italia ha stipulato accordi bilaterali con, ad esempio, la Croazia («Protocollo d'intesa nel settore della cooperazione nei settori previsione, prevenzione e risposta ai disastri naturali o antropici», 11 novembre 2011), con Cipro («*MoU in the field of Risk Mitigation and Emergency Management*», 17 settembre 2009) e con la Francia («Intesa amministrativa. Ordine di operazioni per l'intervento di mezzi aerei bombardieri d'acqua in caso di mutua assistenza per gli incendi boschivi», 11 novembre 2011). L'inadeguatezza di tali accordi risiede nell'insufficienza delle risorse a disposizione degli Stati, risorse che si trovano ad affrontare allo stesso tempo, soprattutto nel periodo estivo, incendi sia sul proprio territorio sia in quello degli Stati con i quali hanno stipulato tali accordi.

⁽⁹⁾ L'iniziativa rescUE è stata proposta a seguito delle catastrofi naturali che hanno gravemente colpito molti Paesi europei negli ultimi anni. Essa viene qualificata

garantire all'Unione di poter intervenire in aiuto delle flotte degli Stati membri ove i mezzi esistenti non consentano di reagire efficacemente, per far fronte alle emergenze dettate da incendi sempre più vasti e di portata catastrofica⁽¹⁰⁾.

Facendo leva sull'art. 196, nell'ambito delle misure di protezione civile di competenza europea, e sull'art. 214, relativo alle azioni europee per gli aiuti umanitari, del TFUE, la Commissione ha presentato una revisione dell'attuale sistema di protezione civile europea, UCPM, attraverso la proposta di «Decisione 23.11.2017 COM(2017) 772 final 2017/0309 (COD) del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile»⁽¹¹⁾. La proposta consentirebbe alla Commissione di «dotarsi dei propri mezzi operativi e istituire meccanismi per garantire il rapido accesso a tali mezzi, in modo da creare una riserva specifica di risorse che contribuirà a colmare le lacune esistenti a livello nazionale».

La Commissione assumerà il comando e il controllo di tali mezzi operativi, attraverso il Centro di coordinamento di risposta alle emergenze (*Emergency Response Coordination Centre, ERCC*); quest'ultimo dovrebbe garantire l'intervento della flotta aerea ogni qual volta richiesto dagli Stati membri e secondo le priorità che verranno dallo stesso individuate.

La proposta si spinge a suggerire alla Commissione gli strumenti per dotarsi di tale struttura, anticipando che potrà ricorrere a «mezzi affittati o noleggiati tramite dispositivi UE o acquistati con il finanziamento integrale

come una riserva europea di capacità di protezione, di cui fanno parte, ad esempio, gli aerei da utilizzare contro gli incendi boschivi, i sistemi speciali di pompaggio, le squadre di ricerca e soccorso in ambiente urbano, gli ospedali da campo e le unità mediche di pronto intervento. Queste capacità, che andranno ad integrare le risorse nazionali, saranno gestite e mobilitate dalla Commissione europea per aiutare i paesi colpiti da catastrofi, quali inondazioni, incendi boschivi, terremoti ed epidemie. Soltanto nel 2017, più di 200 persone sono morte a causa delle catastrofi naturali che hanno colpito l'Europa.

⁽¹⁰⁾ Per una sintesi sul punto dell'Agenda *Europe that Protects* si veda https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_agenda-on-security-factsheet-progress-report_en.pdf.

⁽¹¹⁾ Come si legge nella proposta di decisione vi è un preciso obiettivo dell'Unione Europea di dotarsi di una propria struttura e di risorse per «il rafforzamento della capacità collettiva di rispondere alle catastrofi e il sostegno agli Stati membri nell'affrontare le catastrofi che negli ultimi anni hanno colpito più frequentemente il tessuto sociale europeo (con mezzi aerei antincendio, unità di pompaggio ad alta capacità, squadre urbane di ricerca e soccorso, ospedali da campo e squadre mediche di emergenza)».

dell'UE» dato che l'Unione prevede che «tutti i costi di questi mezzi sarebbero integralmente coperti» dalla stessa ⁽¹²⁾.

In altre parole, l'Unione europea dovrebbe dotarsi di una flotta antincendio acquistandola o gestendola attraverso la stipulazione di contratti del settore aeronautico e mantenendo, attraverso questi ultimi, il comando e il controllo operativo della struttura, decidendone l'impiego in ragione delle carenze manifestate dai Paesi membri. Infatti, l'Unione ha più volte sottolineato che tale flotta verrà impiegata qualora quelle nazionali dovessero risultare insufficienti, mentre non dovrà, né potrà, data la sua limitata consistenza, sostituirsi agli sforzi che gli Stati membri devono continuare a porre in essere a livello nazionale, regionale e locale per garantire un adeguato sistema di protezione civile.

In conclusione, il progetto comunitario in commento ha l'obiettivo di sostituirsi al presente sistema di cooperazione europea rivelatosi spesso inadeguato ⁽¹³⁾. Questo, perché la protezione civile dell'Unione europea (UCPM) può contare solamente sui mezzi degli Stati membri, messi a sua disposizione in ragione della loro temporanea disponibilità senza alcun vincolo di obbligatorietà, rendendo ancora più debole l'attuale meccanismo.

⁽¹²⁾ Dec. 23.11.2017 COM(2017) 772 final 2017/0309 (COD), dove si stabilisce che: «Per riuscire a raggiungere gli obiettivi indicati alla precedente sezione 1, ossia: — rafforzare la capacità collettiva degli Stati membri e dell'Unione di rispondere alle catastrofi, istituendo una riserva specifica di mezzi di risposta il cui comando e controllo è affidato alla Commissione (rescEU); — incrementare (al 75%) i tassi di cofinanziamento dei mezzi messi a disposizione del pool europeo; tale cofinanziamento copre i costi di adattamento, riparazione e trasporto nonché i costi operativi; — rivolgere maggiore attenzione alla prevenzione e migliorare la coerenza con le altre principali politiche dell'UE e — potenziare la cooperazione con i paesi del vicinato, la presente proposta prevede, per il periodo 2018-2020, un incremento totale della dotazione finanziaria dell'UCPM pari a 280 milioni di EUR».

⁽¹³⁾ Come chiarito nella com. del 23 novembre 2017 COM(2017) 773 final, il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea (UCPM) è a disposizione degli Stati membri e dei Paesi terzi, che possono attivarlo qualora si verifichi una catastrofe e i loro mezzi nazionali siano insufficienti, come è stato fatto in occasione del gravissimo incendio verificatosi in Grecia nell'estate del 2018. Esso opera su base volontaria: uno Stato membro o un Paese terzo inoltra una richiesta di assistenza attraverso il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze della Commissione europea (ERCC) e gli altri Stati membri decidono se presentare un'offerta di assistenza o no. Per assicurare un certo grado di operatori disposti ad intervenire è stato creato un *pool* volontario di risorse. Gli Stati membri forniscono i mezzi che la Commissione può richiedere, ma non sono obbligati a offrire assistenza. Spesso, infatti, non sono stati in grado di farlo, soprattutto allorché alcuni Stati membri hanno dovuto affrontare contemporaneamente emergenze ambientali gravi per le popolazioni e l'ambiente stesso.

Già da queste brevi note introduttive si può comprendere come la decisione comunitaria di acquisire una flotta antincendio implichi la soluzione di molteplici questioni giuridiche relative alla sua futura organizzazione e gestione.

L'Unione dovrà valutare a quali norme del settore aeronautico fare riferimento per l'abilitazione degli aeromobili alla navigazione e per garantire la sicurezza delle operazioni di volo e l'incolumità degli equipaggi e dei terzi sulla superficie ⁽¹⁴⁾.

3. *Quale governance per la flotta antincendio europea?* — La Commissione europea, nella comunicazione e nella relazione di proposta di decisione in esame, ha per sommi capi anticipato sia come intenderà dotarsi della flotta, sia i principi che dovranno caratterizzare la *governance* dell'intera struttura. Due sono i punti fermi ribaditi per il successo dell'iniziativa e che dovranno essere preservati, indipendentemente dalla soluzione che verrà adottata dalla Commissione: garantire la disponibilità finanziaria per coprire l'intero costo ⁽¹⁵⁾ e assicurare che il comando e il controllo della flotta, anche con riguardo, quindi, ai relativi *assets*, siano nelle mani dell'Unione, attraverso lo strumento di *governance* che riterrà più adeguato nell'ambito di rescUE ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Sarà il Centro di coordinamento di risposta all'emergenza (ERCC) che valuterà e assegnerà la priorità alle richieste provenienti degli Stati membri e distribuirà le risorse necessarie per gestire le emergenze.

⁽¹⁵⁾ Si veda al riguardo la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio «che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile» COM(2017) 772 final, la quale stabilisce che: «Come precisa l'articolo 19 della decisione n. 1313/2013/UE, la dotazione finanziaria per l'attuazione del meccanismo unionale nel periodo interessato dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020 è di 368,4 milioni di EUR. Tale importo è composto da un contributo di 223,8 milioni di EUR attinto alla rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza" e di 144,6 milioni di EUR provenienti dalla rubrica 4 "Europa globale". Inoltre i costi amministrativi e relativi alle risorse umane sono coperti dalla rubrica 5 per un totale di circa 52,5 milioni di EUR».

⁽¹⁶⁾ Sul punto la proposta di decisione (*cit.*) introduce una modifica dell'art. 12, comma 2, della decisione 1313/2013 prevedendo che «1. rescEU è istituito per prestare soccorso ove i mezzi esistenti non consentano di reagire efficacemente alle catastrofi. / 2. rescEU è composto dai seguenti mezzi: a) mezzi aerei per combattere gli incendi boschivi». L'art. 12.7 prevede, poi, che sarà la Commissione ad adottare tutte le decisioni in merito ai requisiti di qualità dei velivoli, così come la decisione in merito alla loro mobilitazione dato che essa «mantiene il comando e il controllo dei mezzi di rescEU».

Diverse sono le modalità operative già tracciate per tali scopi. La soluzione per prima menzionata e che, solo in apparenza, sembra la più semplice è che l'Unione acquisti i velivoli e si doti di un organico adeguato alla sua manutenzione e gestione. È una soluzione che solleva una molteplicità di problemi, primo fra tutti la possibilità per l'Unione di assumere la veste di esercente, curando il relativo processo di abilitazione alla navigazione e l'immatricolazione dei velivoli mediante iscrizione in un registro aeronautico (v. art. 17 della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944).

L'Unione potrebbe, in alternativa, selezionare un operatore privato ed affidare a questi i servizi di supporto agli Stati membri per le situazioni di emergenza, sostenendolo finanziariamente ma mantenendo nelle proprie strutture il coordinamento delle attività. Anche questa soluzione, come vedremo, non manca di incertezze dato che l'Unione esige il pieno controllo della flotta, circostanza che non può essere data per scontata, qualora l'Unione si affidi totalmente all'operato di terzi.

Come ulteriore alternativa, l'Unione potrebbe affidarsi ad una unità di emergenza registrata presso uno o più Stati membri e sostenuta con finanziamenti comunitari. Tale processo garantirebbe l'applicazione di procedure standard uniformi per la tipologia dei velivoli di cui sarà dotata la flotta. La sua dislocazione potrebbe essere, come detto, in più di un Paese dell'area mediterranea al fine di consentire il raggiungimento degli incendi in tempi rapidi. È evidente che anche questa soluzione solleva problemi analoghi ai precedenti con, in più, un problema di natura politica legato alla necessità di dover scegliere uno specifico Stato membro che dovrà ospitare la flotta.

Altra soluzione potrebbe essere quella di affidare la gestione della flotta ad un'organizzazione intergovernativa o ad un'impresa comune di nuova costituzione, soluzioni queste che avrebbero la finalità di aggregare le diverse unità di emergenza degli Stati membri, eventualmente assieme ad operatori privati. L'eventuale ricorso a una di queste due alternative se, da un lato, pare risolvere i problemi sopra citati, dall'altro, non sembra capace di superare le perplessità relative alla figura di esercente che l'organizzazione intergovernativa o l'impresa comune dovrebbero assumere.

Come si vede, tutte queste opzioni sollevano una serie di questioni di diritto aeronautico che meritano un esame dettagliato nelle pagine che seguono.

4. *L'acquisto di una flotta antincendio da parte dell'Unione europea* — La prima delle soluzioni prospettate implica l'acquisto da parte dell'Unione europea dei velivoli ad ala fissa o rotante destinati a costituire la flotta antincendio. Per l'individuazione del fornitore, l'Unione dovrà adottare misure

trasparenti e imparziali in applicazione della dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e delle relative linee guida ⁽¹⁷⁾. La stazione appaltante potrebbe essere individuata nella Direzione generale per la protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG-ECHO), al cui interno opera il Centro di coordinamento delle risposte alle emergenze (ERCC).

Una volta conclusa tale fase, l'Unione dovrà decidere se gestire direttamente gli aeromobili, assumendo la qualità di esercente, oppure affidare il loro esercizio a terzi. Entrambe le opzioni sollevano questioni giuridiche importanti relativamente, ad esempio, all'attribuzione della nazionalità ai velivoli, alla individuazione del regime giuridico al quale assoggettarli, alla individuazione dei criteri di navigabilità, ai problemi legati alla certificazione dei relativi operatori chiamati a garantire i servizi antincendio.

4.1 Sull'esercizio della flotta da parte dell'Unione europea e sui problemi connessi alla sua registrazione — Il primo problema che l'Europa dovrà affrontare qualora opti per la gestione diretta della flotta, è l'individuazione del registro presso il quale iscrivere gli aeromobili ⁽¹⁸⁾, in assenza di un registro aeronautico comunitario. La soluzione più semplice è che l'Unione iscriva gli aeromobili presso il registro di uno Stato membro.

È un'eventualità già considerata dalla Commissione nelle proposte di modifica dell'attuale meccanismo di protezione civile ⁽¹⁹⁾ che andrebbe, tuttavia, valutata con attenzione, dato che l'iscrizione e l'acquisizione della na-

⁽¹⁷⁾ L'art. 1 della dir. 2014/24/UE stabilisce le norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici, mentre l'art. 2 definisce come «amministrazioni aggiudicatrici» «lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico», comprendendo così anche la stessa Unione europea.

⁽¹⁸⁾ L'art. 20 della Convenzione di Chicago del 1944 stabilisce che gli aeromobili per essere ammessi alla navigazione internazionale devono portare i distintivi di nazionalità e di immatricolazione che gli sono propri, mentre l'art. 17 stabilisce che «*Aircraft have the nationality of the State in which they are registered*» e la nazionalità designa il criterio di collegamento tra essi e l'ordinamento giuridico al quale sono assoggettati. Si veda A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XI ed., Milano, 2008, 453 s., 242 s. L'art. 18 della Convenzione stabilisce poi che la registrazione di un aeromobile può avvenire presso il registro di un solo Stato, mentre è consentita la possibilità di un suo trasferimento dal registro di uno Stato ad un altro.

⁽¹⁹⁾ L'art. 12, § 10, della proposta di decisione COM(2017) 772 final, cit., stabilisce infatti che «in caso di acquisto dell'attrezzatura, un accordo tra la Commissione e uno Stato membro prevede la registrazione dell'attrezzatura in quello Stato membro; b) in caso di noleggio e affitto, l'attrezzatura è registrata in uno Stato membro».

zionalità del Paese del registro comporta la soggezione della flotta alla sovranità di tale Stato. In altre parole, gli aeromobili verrebbero assoggettati al regime giuridico del Paese prescelto e la Commissione perderebbe, inevitabilmente, il primo dei requisiti molte volte enfatizzato nei documenti comunitari come presupposto indefettibile per il suo finanziamento, ovvero il pieno controllo della flotta e la possibilità di governarla con proprie regole e decisioni.

Nella prospettiva ora indicata, sarà il Paese di registrazione a dettare le norme in tema di iscrizione e cancellazione dal registro, in materia di sicurezza e, prima ancora, di certificazione della flotta e del suo successivo impiego. La flotta dovrà esporre le marche di nazionalità dello Stato di registrazione e sottoporsi a visite ed ispezioni del personale dell'autorità di aviazione civile che ne accerterà e valuterà le condizioni di navigabilità ed impiego.

Come si è visto, la soluzione in esame finirebbe per attenuare quell'autonomia e libertà di decisione che l'Unione si ripromette di esercitare sulla propria flotta.

Se l'Europa dovesse optare, ad esempio, per il registro italiano, agli aeromobili non si applicheranno le norme del codice della navigazione, dato che l'art. 744, comma 4, equipara agli aeromobili di Stato quelli utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività diretta a garantire la sicurezza nazionale, e tali finalità verrebbero riconosciute anche nella flotta antincendio europea ⁽²⁰⁾.

Anche altri ordinamenti europei, come si è visto, sottraggono alle norme stabilite per gli aerei privati quelli di Stato perché appartenenti, come è il caso della Grecia, alla difesa. L'Italia ha privilegiato, in conformità dell'art. 3

⁽²⁰⁾ Inoltre, ai nostri fini rileva anche l'art. 3 della Convenzione di Chicago, il quale stabilisce che «a) *This Convention shall be applicable only to civil aircraft and shall not be applicable to state aircraft.* b) *Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft*». È appena il caso di anticipare che l'articolo in esame considera prevalente, come poi è stato fatto dal nostro codice della navigazione, il criterio dell'impiego dell'aeromobile rispetto a quello della sua destinazione o iscrizione. L'art. 744 c. nav. definisce come aeromobili di Stato quelli di proprietà dello Stato impiegati in servizi istituzionali tra i quali quelli svolti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dal Dipartimento della protezione civile. Ad essi sono equiparati quelli utilizzati da soggetti pubblici e privati, anche occasionalmente, in attività dirette alla sicurezza nazionale. Possono poi essere equiparati agli aeromobili di Stato quelli appartenenti ai privati e da essi eserciti, purché adibiti ad un servizio di carattere non commerciale (art. 746 c. nav.), categoria entro la quale potrebbe essere fatta rientrare la flotta europea, laddove registrata in Italia ed esercita da un operatore privato, sull'esempio di quanto sta avvenendo per la gestione e operatività di alcuni velivoli antincendio di proprietà dello Stato italiano.

della Convenzione di Chicago, il criterio dell'impiego, rispetto a quello della iscrizione o destinazione, con la conseguenza che tutti gli aeromobili impiegati a fini di sicurezza nazionale sono sottratti alle norme del codice della navigazione e lo sarebbe, pertanto, anche una flotta comunitaria di protezione civile e di risposta emergenziale alle catastrofi causate dagli incendi.

Tale approccio aveva determinato la non applicazione delle norme di sicurezza (*safety*) dell'EASA ai velivoli in parola, come chiarito dall'art. 1, § 2, del reg. (CE) n. 216/2008. Tale norma, privilegiando il criterio dell'utilizzazione, ha escluso dalla sua applicazione i velivoli che «siano impegnati in operazioni militari, doganali, di polizia o servizi analoghi» ⁽²¹⁾.

Gli Stati membri, in virtù di tale disposizione, ritenendo che i servizi antincendio debbano rientrare in una di tali esclusioni, hanno stabilito proprie norme di sicurezza; per l'Italia hanno trovato attuazione con il recente reg. ENAC del 2017 ⁽²²⁾. Analoghe conclusioni possono essere fatte per la regolamentazione delle attività di manutenzione e l'organizzazione degli equipaggi, per garantire la sicurezza della flotta.

La posizione assunta dalle autorità degli Stati membri è stata ora recepita dall'Unione all'art. 2, § 3, lett. *a*, del reg. (UE) 2018/1139, recante modifiche al citato reg. (CE) n. 216/2008, il quale esclude esplicitamente dall'applicazione delle norme di sicurezza dell'EASA gli aeromobili impegnati in operazioni «di lotta antincendio» ⁽²³⁾. Proprio alla luce di tale espressa esclu-

⁽²¹⁾ Stabiliva, infatti, l'art. 1, § 2, del reg. (CE) n. 216/2008 del 20 febbraio 2008 che: «Il presente regolamento non si applica quando prodotti, parti e pertinenze, personale e organizzazioni di cui al paragrafo 1 siano impegnati in operazioni militari, doganali, di polizia o servizi analoghi. Gli Stati membri si adoperano per assicurare che tali servizi tengano nella debita considerazione gli obiettivi del presente regolamento, nella misura del possibile».

⁽²²⁾ Reg. ENAC del 17 novembre 2017, *cit.*

⁽²³⁾ Il nuovo reg. (UE) 2018/1139 del 4 luglio 2018, «recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio», stabilisce all'art. 2, § 3, che: «Il presente regolamento non si applica: *a*) agli aeromobili e ai loro motori, eliche, parti, equipaggiamenti non installati e dispositivi di controllo remoto impegnati in operazioni militari, doganali, di polizia, di ricerca e salvataggio, di lotta antincendio, di guardia di frontiera e costiera o in attività o servizi analoghi, effettuati sotto il controllo e la responsabilità di uno Stato membro, nell'interesse pubblico da, o per conto di, un organismo investito dei poteri di autorità pubblica, né al personale e alle organizzazioni che partecipano alle attività e ai servizi forniti da tali aeromobili».

sione, l'Unione invita gli Stati membri ad adeguare le proprie norme interne relative agli aeromobili esclusi dall'applicazione del regolamento alle sue disposizioni, al fine di garantire adeguati standard di sicurezza anche laddove esso non trovi applicazione.

Da ultimo occorrerà chiedersi chi farà la richiesta di iscrizione della flotta di proprietà dell'Unione nel registro prescelto e assumerà la veste di esercente. Appare piuttosto chiaro che la Commissione, ancorché chiamata ad «assicurare la disponibilità e [...] il comando e il controllo»⁽²⁴⁾ della flotta, avrà enormi difficoltà ad assumere, anche avvalendosi di proprie strutture interne, la veste di operatore aereo; l'istituzione verrebbe chiamata a svolgere attività che andrebbero ben oltre i propri compiti istituzionali, senza garantirne il successo. Tale considerazione ci porta a pensare che la soluzione migliore possa essere di affidare l'intera flotta, e il complesso delle attività necessarie per la sua operatività, ad un operatore terzo.

4.2 *Sull'esercizio della flotta comunitaria da parte di un operatore terzo* — Decidendo di affidare la gestione dell'intera flotta ad un operatore terzo, questi sarà tenuto a farsi carico degli adempimenti imposti dalla normativa aeronautica, compresa la registrazione degli aeromobili. La Commissione, dovendo mantenere il comando della flotta, dovrà avere cura di negoziare accordi contrattuali stringenti, che le consentano di esercitare controlli e intervenire nella gestione della flotta, con poteri che normalmente non sono riconosciuti ad un *lessor*.

La Commissione ha a disposizione una molteplicità di contratti per tale scopo e, tra questi, alcuni elaborati nella prassi aeronautica con riguardo ai servizi commerciali, quali i contratti cosiddetti di *leasing* operativo, dove la flotta può essere affidata ad un operatore terzo perché la eserciti (ad esempio, in virtù di un accordo di *dry lease*) a fronte del pagamento di un canone mensile (comprensivo della quota per l'effettuazione delle *maintenance reserves*) e del deposito cauzionale. Sono contratti che si connotano per un elemento comune, ovvero importano, per il *lessor*, una serie di adempimenti che, nuovamente, non paiono compatibili con i compiti dell'istituzione comunitaria o di una sua struttura interna e che hanno riguardo, ad esempio, al dover garantire al *lessee* l'aeronavigabilità (*airworthiness*) dell'intera flotta e la relativa continuità delle attività di manutenzione, quantomeno fino all'affidamento della flotta allo stesso.

Un'alternativa all'adozione di tali contratti viene offerta dalla prassi dello specifico settore della protezione civile e dei servizi pubblici più in gene-

(24) Proposta di decisione, COM(2017) 772 final, *cit.*, 15.

rale, dove le autorità amministrative si avvalgono di operatori privati ai quali affidare il complesso dei servizi e degli obblighi di natura pubblicistica, negoziando con essi i cosiddetti *turn-key contracts*.

Con tale tipologia di contratti, la cui denominazione viene mutuata dal settore delle grandi costruzioni ed impianti ⁽²⁵⁾, l'autorità competente (nel caso dell'Italia, ad esempio, il Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e difesa civile, presso il Ministero dell'interno) affida, attraverso una gara ad evidenza pubblica, ad un operatore privato l'intera gestione operativa e logistica della flotta detenuta, che dovrà essere garantita secondo le strette direttive dell'autorità, consentendole di spogliarsi di ogni adempimento derivante dalla normativa aeronautica e di sicurezza. In questo modo, spetterà all'operatore, e non all'amministrazione appaltante, porre in essere tutte le attività necessarie per garantire il mantenimento dei requisiti amministrativi, tecnici, degli standard di continua aeronavigabilità e dell'impiego sicuro degli aeromobili e dei materiali consegnati (*airworthiness*), secondo il meccanismo delle cosiddette *block hours*, finalizzato a garantire all'operatore un numero minimo di ore di attività di volo, a fronte del complesso dei servizi richiesti e di tutte le obbligazioni ad essi connesse ⁽²⁶⁾.

I corrispettivi concordati per «blocchi minimi di ore» di volo garantiti hanno la finalità di coprire, ad esempio, i costi del carburante per l'attività di volo, i costi per i servizi di assistenza a terra agli aeromobili (*handling*), le riparazioni e per le eventuali modifiche tecniche, compresi i materiali ne-

(25) Il contratto *turn-key* (chiavi-in-mano) è stato elaborato nella pratica del diritto americano e trova larga applicazione nei contratti d'appalto stipulati da grandi imprese per la fornitura di impianti; esso individua responsabilità ben definite a carico dell'appaltatore a fronte di limitati rischi del committente del progetto. Infatti, è questo un modello contrattuale con la quale il costruttore di impianti o di stabilimenti si impegna ad adempiere all'obbligazione di consegna prescindendo dalla fattiva cooperazione del committente.

(26) Tale meccanismo trova origine come detto nella prassi del settore con riguardo ai servizi commerciali, dove sono stati elaborati contratti noti con l'acronimo ACMI «*aircraft, complete crew, maintenance, and insurance*». Essi si sostanziano nell'obbligazione del noleggiante-vettore di compiere servizi di trasporto aereo con uno o più aeromobili a favore del noleggiatore, accollandosi prestazioni accessorie quali la copertura assicurativa, l'arruolamento dell'equipaggio e la manutenzione dei velivoli. In virtù dei contratti in parola, il noleggiante mette a disposizione del noleggiatore i propri aeromobili per la serie di voli concordata, con un minimo garantito di ore, solitamente su base mensile (*guaranteed monthly block hours*) a fronte del pagamento anticipato di una somma fissa per ora di volo (cosiddetta *ACMI rate*) affiancato dal meccanismo della cosiddetta riconciliazione tra le somme dovute e gli esborsi effettivamente sostenuti dal noleggiante per l'effettuazione dei servizi concordati, tenendo in considerazione le ore effettivamente volate sulla base dei documenti utilizzati nelle operazioni di trasporto aereo.

cessari per la manutenzione, quelli degli equipaggi di volo e del personale di terra, compreso il loro addestramento ed i costi dei loro trasferimenti, i costi della manodopera per la manutenzione e per le ispezioni, i costi per l'allestimento e la gestione delle basi operative, nonché tutti quelli connessi all'ottenimento delle autorizzazioni di volo rilasciati dalle competenti autorità aeronautiche.

Con il contratto in parola se, da un lato, l'autorità amministrativa si libera del possesso della propria flotta e del complesso delle attività che la normativa aeronautica impone per la sua utilizzazione e che sono di difficile attuazione per un'istituzione governativa, dall'altro, essa conserva il diritto di decidere e di pianificare ogni sua utilizzazione in ragione delle esigenze dettate dalla necessità di far fronte ai propri obblighi istituzionali, compreso quello di chiedere, anche in via anticipata rispetto ai termini stabiliti nel contratto, la restituzione della flotta in perfetto stato di manutenzione, esigendo la piena equivalenza, in termini di valore, tra quanto a suo tempo consegnato e quanto riconsegnato ⁽²⁷⁾.

È questo un modello contrattuale che potrebbe essere utilizzato anche dall'istituzione comunitaria dato che con esso si spoglierebbe di ogni attività connessa all'uso dei velivoli, compresa la dichiarazione di esercizio, che i modelli contrattuali in parola pongono a carico dell'operatore, assieme alle forme di pubblicità previste dallo Stato di registrazione; questo, affinché ogni obbligazione di fronte ad autorità e a terzi, relativa all'esercizio dei velivoli dell'Unione, sia assunta dall'operatore designato.

In concreto, con i cosiddetti *turn-key contracts*, l'istituzione trasferirebbe tutti gli obblighi di natura pubblicistica e privatistica che derivano dall'esercizio dei velivoli all'operatore che risponderà di tutti i danni per morte e lesione personale dei dipendenti, delle persone di cui si avvale o di terzi. Per questa ragione l'operatore è contrattualmente obbligato ad acquisire le relative coperture assicurative, sollevando l'autorità amministrativa dal relativo onere ⁽²⁸⁾. Tra queste, anche quella per danni a terzi sulla superficie, avendo assunto anche la veste di esercente.

⁽²⁷⁾ I contratti in esame pongono a carico dell'operatore tutti gli obblighi risarcitori conseguenti a eventuali danni subiti dai velivoli; l'operatore si obbliga, infatti, ad effettuare la riparazione o la sostituzione del materiale danneggiato o mancante, ancorché tali danni siano stati causati senza sua colpa, anche lieve.

⁽²⁸⁾ L'assicurazione di responsabilità civile come è noto è obbligatoria a livello europeo per gli operatori di aeromobili impiegati nei servizi commerciali mentre non è richiesta per gli aeromobili di Stato di cui all'art. 3 (b) della Convenzione di Chicago del 1944 (ed art. 2, § 2, lett. a, del reg. (CE) 785/2004). In alcuni contratti la ripartizione degli obblighi assicurativi prevede a carico dell'amministrazione pubblica la co-

È vero che, anche nella prospettiva ora indicata, al pari della gestione diretta della flotta da parte dell'istituzione comunitaria, sarà il Paese di registrazione a stabilire tutte le norme e i regolamenti per il governo della flotta, con la differenza, tuttavia che di tutte le conseguenze di tale registrazione se ne dovrà far carico l'operatore, mentre la Commissione, attraverso la propria struttura di governo, potrà pianificare i voli e imporre una struttura organizzativa e di gestione adeguata a far fronte, in tempi rapidi, agli interventi in emergenza finalizzati ad attuare gli obiettivi dell'Agenda Juncker. Inoltre, la stessa Commissione, in accordo con l'ICAO, potrebbe elaborare delle norme di sicurezza (SARPs) specifiche per i servizi in questione alle quali l'operatore si dovrà attenere, come si dirà nel paragrafo che segue.

5. *La selezione di un operatore privato al quale affidare i servizi di rescUE* — Un'opzione a quanto poc'anzi esaminato, dettata dalla complessità e dai tempi richiesti per l'acquisto dei velivoli attraverso gare d'appalto, è quella di selezionare un operatore privato già provvisto di una sua flotta adeguata alle necessità dell'Unione.

Nei documenti preparatori della Commissione si fa riferimento alla possibilità che essa possa, in alternativa all'acquisto, «*to rent, lease and/or otherwise contract capacities*». Contestualizzando le parole della Commissione nella prassi della contrattualistica di settore, l'istituzione si terrebbe aperta la possibilità, quantomeno nel breve periodo, di procurarsi la mera disponibilità della flotta, attraverso contratti elaborati dalla prassi di settore. Sugli effetti della negoziazione di questi contratti (*dry lease, wet lease* o anche ACMI, ovvero *Aircraft, Crew, Maintenance, Insurance*) si è già parlato nel paragrafo che precede, arrivando alla conclusione che i cosiddetti *turn-key contracts* meglio rispondono alle esigenze manifestate. Pertanto, le considerazioni in precedenza svolte possono valere anche per l'opzione in esame.

Vi è un aspetto, tuttavia, che qui merita di essere sottolineato, ovvero che la mancanza di un titolo di proprietà sulla flotta rende la Commissione più vulnerabile nei rapporti contrattuali con l'operatore, col rischio di compromettere i risultati che è chiamata a garantire. Questo, sia sotto il profilo della sicurezza, sia sotto il profilo dell'effettiva possibilità di esercitare il co-

pertura per perdita e danneggiamento totale o parziale della flotta, danni alle parti di ricambio, nonché la copertura contro i rischi per la responsabilità civile per danni a terzi sulla superficie, durante la giacenza dei velivoli e da urto in volo, mentre sull'operatore ricade l'obbligo di provvedere alla copertura assicurativa per gli infortuni aeronautici dell'equipaggio e degli ausiliari nonché per i danni e le lesioni personali, compresa la morte, di eventuali passeggeri.

mando ed il controllo di tutte le operazioni di intervento antincendio in Europa.

Per quanto attiene al primo aspetto, vale la pena ricordare che simili problematiche sono state affrontate negli anni con riguardo alle flotte impiegate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, e solo in tempi più recenti ha adottato delle soluzioni condivise con l'ICAO. L'Organizzazione delle Nazioni Unite, per le proprie missioni umanitarie si avvale di un considerevole numero di velivoli civili e militari registrati presso i vari Paesi di provenienza. Tali velivoli, pur assoggettati all'applicazione di *Standard and Recommended Practices* (SARPs) dell'ICAO, sono comunque vincolati a prassi e regolamentazioni nazionali che si diversificano tra loro e che possono compromettere i livelli minimi di sicurezza richiesti nelle varie operazioni dell'ONU.

Per evitare questo, l'ONU, in accordo con l'ICAO, ha elaborato delle proprie procedure e standard di sicurezza ai quali si dovranno contrattualmente attenere coloro che intendano svolgere servizi a favore dell'Organizzazione⁽²⁹⁾. Un'analoga soluzione potrebbe essere adottata dalla Commissione europea in sede di negoziazione dei contratti sopra richiamati con gli operatori europei.

Con riguardo all'ulteriore aspetto di debolezza della soluzione in esame, ovvero quello di non poter esercitare l'effettivo comando e controllo di tutte le operazioni antincendio in Europa, è questo un rischio che la Commissione potrebbe superare prevedendo una propria partecipazione azionaria nella società dell'operatore privato, ma anche questa soluzione potrebbe non essere di facile realizzazione in assenza di un'apertura in tal senso da parte dell'operatore medesimo⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ *United Nations Aviation Standards for Peacekeeping and Humanitarian Air Transport Operations* (September 2012).

⁽³⁰⁾ La partecipazione azionaria rientra tra gli strumenti di sostegno finanziario previsti dalla disciplina dell'Unione. È noto che tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio e possono, se del caso, essere combinati con sovvenzioni. A tale riguardo, per «investimento azionario» si intende la fornitura di capitale, investito direttamente o indirettamente in cambio di proprietà totale o parziale e in cui l'investitore azionario può assumere un certo controllo di gestione e può condividere gli utili; «Investimento *quasi-equity*» si intende un tipo di finanziamento che si colloca tra capitale azionario e debito con un rischio più elevato rispetto al debito senior e un rischio inferiore rispetto all'equità comune. Gli investimenti «*quasi-equity*» possono essere strutturati come debito, generalmente non garantiti e subordinati e in alcuni casi convertibili in azioni o in capitale privilegiato. Tali strumenti finanziari sono consentiti mediante atto di base o essere inclusi nel bilancio in conformità al regolamento finanziario [reg. (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del

6. *Le ulteriori proposte di governance per la flotta antincendio: l'operatore coordinato, l'organizzazione intergovernativa e l'impresa comune* — Un'alternativa alle soluzioni proposte che consentirebbe all'Unione di dotarsi di una flotta antincendio nel breve periodo, superando i problemi connessi al suo acquisto, consisterebbe nella costituzione di un'unità di emergenza finalizzata a coordinare le attività dei velivoli registrati presso uno o più Stati membri. Tale soluzione consentirebbe di riunire i velivoli ad oggi non impiegati dagli Stati membri ⁽³¹⁾ per un unico fine, pur rimanendo dislocati in più di un Paese dell'area mediterranea per raggiungere gli incendi in tempi rapidi. Anche tale proposta non manca di aspetti critici, primi fra tutti i problemi di natura tecnica ed amministrativa che il coordinatore comunitario si troverebbe ad affrontare per governare una flotta registrata in Paesi diversi e vincolata a norme di sicurezza non uniformi.

Tra le ulteriori proposte che meritano un breve commento vi è quella di affidare la gestione della flotta europea ad un'organizzazione intergovernativa o a un'impresa comune di nuova costituzione. Con la prima si vuole fare riferimento ad un'organizzazione di diritto pubblico con personalità giuridica assimilabile ad una agenzia europea, che beneficerebbe quindi di una propria autonomia organizzativa e decisionale, esercitabile attraverso una propria struttura interna. Con tale agenzia i Paesi membri metterebbero a fattor comune le diverse unità di emergenza nazionali, per una gestione e un coordinamento, anche delle risorse finanziarie, svolto dalle strutture interne dell'agenzia, mentre quest'ultima dovrà farsi carico del superamento dell'attuale carenza di armonizzazione delle regole dei Paesi di registrazione. Tra i compiti dell'agenzia vi dovrà essere, infatti, quello di garantire, attraverso l'autonomia organizzativa e gestionale della quale tale struttura gode, l'uniformità delle norme tecniche e di sicurezza applicabili ai velivoli coinvolti.

La seconda delle soluzioni qui prospettate ha riguardo all'impresa comune (*joint undertaking*) disciplinata dall'art. 187 del TFUE per l'esecuzione di compiti specifici dell'Unione, compreso lo sviluppo di nuove tecnologie, il quale stabilisce che: «L'Unione può creare imprese comuni o qualsiasi altra

Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla norme applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il reg. (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio] e dovrebbero essere utilizzati conformemente ai principi di sana gestione finanziaria, trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento e sussidiarietà.

⁽³¹⁾ Alcuni Paesi dell'Unione (è il caso, ad esempio, della Grecia) dispongono di velivoli che per ragioni di scarsità di finanziamenti pubblici non vengono impiegati in attività antincendio per assenza di adeguati interventi tecnici e attività di manutenzione.

struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione».

Nel caso di specie, la Commissione si troverebbe a promuovere l'istituzione di un'entità, questa volta di diritto privato e di proprietà degli Stati membri, con la finalità non solo di garantire l'adempimento degli obblighi ad essa affidati di attività antincendio, ma anche di perseguire obiettivi di più ampia portata per superare gli ostacoli dell'attuale quadro normativo, quali l'assenza di una standardizzazione delle norme amministrative, di aeronavigabilità e certificazione dei velivoli e degli equipaggi e delle norme di sicurezza. Va detto, per la verità, che l'impresa comune ha trovato applicazione per la realizzazione di progetti infrastrutturali europei di ben più vasta portata, basti pensare a quello relativo al *Single European Sky*, che implicano, per la loro realizzazione, lo svolgimento di attività di ricerca comune altamente avanzate, senza le quali il programma europeo non troverebbe attuazione⁽³²⁾.

Nel caso di specie, l'istituzione di un'impresa comune sarebbe di grande utilità laddove garantisse il superamento delle difficoltà connesse allo scambio di informazioni tecnologiche; queste non sempre sono agevoli trattandosi di velivoli in dotazione, per un buon numero di Paesi comunitari, del ministero della difesa. L'attività di ricerca che potrebbe essere svolta nell'ambito della *joint undertaking* dovrebbe consentire di ridurre al minimo i gravi danni connessi alle inefficienze che si sono registrate anche nel recente incendio alle porte di Atene, attraverso sistemi sofisticati di IT e l'esecuzione di piani operativi di intervento, capaci di tener conto dei progressi tecnologici di programmi europei, come Galileo, EGNOS e

⁽³²⁾ SESAR (*Single European Sky ATM Research*) è il programma dell'Unione europea per coordinare e sviluppare tutte le ricerche e attività nell'ambito dei sistemi di controllo del traffico aereo. L'impresa comune SESAR *Joint Undertaking* viene costituita nel 2007 come partenariato pubblico-privato responsabile della modernizzazione del sistema europeo e, come detto, coordina, concentrandole su di sé, tutte le attività di ricerca e di innovazione del controllo del traffico aereo in Europa. Oltre all'Unione europea e ad Eurocontrol che sono membri fondatori, SESAR conta 19 membri (ad esempio Leonardo, Airbus, Enav, ecc.), un buon numero dei quali è costituito da consorzi. La governance di SESAR è assicurata da un consiglio di amministrazione, presieduto da un rappresentante della CE e dal direttore esecutivo. Il consiglio di amministrazione è composto da rappresentanti dei membri della SESAR JU, militari, utenti civili dello spazio aereo, fornitori di servizi di navigazione aerea, produttori di attrezzature, aeroporti, organismi che rappresentano il personale nel settore della gestione del traffico aereo, istituzioni scientifiche e la comunità scientifica. Il Consiglio di amministrazione adotta i regolamenti interni di SESAR, come ad esempio le «*SESAR Financial Rules*» e le «*SESAR Procurement Rules*». SESAR è finanziato da contributi pubblici e privati, vale a dire l'Unione europea, Eurocontrol e partner industriali, ciascuno dei quali contribuisce per un terzo al finanziamento totale.

Copernicus⁽³³⁾ e, più in generale, dei vantaggi offerti dal programma *Single European Sky*. Quest'ultimo prevede l'integrazione di tecnologie emergenti come gli *Unmanned Aircraft Systems* (UAS) nello spazio aereo comune. A questo riguardo la Commissione ha già finanziato vari studi per l'impiego degli UAS in Europa e tra questi il programma ULTRA, che tiene in considerazione le potenzialità di tali velivoli nella lotta agli incendi⁽³⁴⁾.

In effetti, l'impresa comune potrebbe svolgere, nel caso di specie, attività di ricerca e sviluppo, con il coinvolgimento degli Stati membri, istituti di ricerca, università, operatori, industria, ecc., per garantire nel tempo un consolidamento della riserva denominata rescUE con l'obiettivo di una maggior protezione della vita umana e dell'ambiente.

È questa, tuttavia, una soluzione che potrà essere presa in esame solo nel lungo periodo, dato che la complessità della sua istituzione pare non conciliarsi con l'urgenza di adottare una flotta nel breve termine, per poter rispondere più efficacemente alle richieste di intervento emerse negli anni più recenti ed anche nell'estate del 2018.

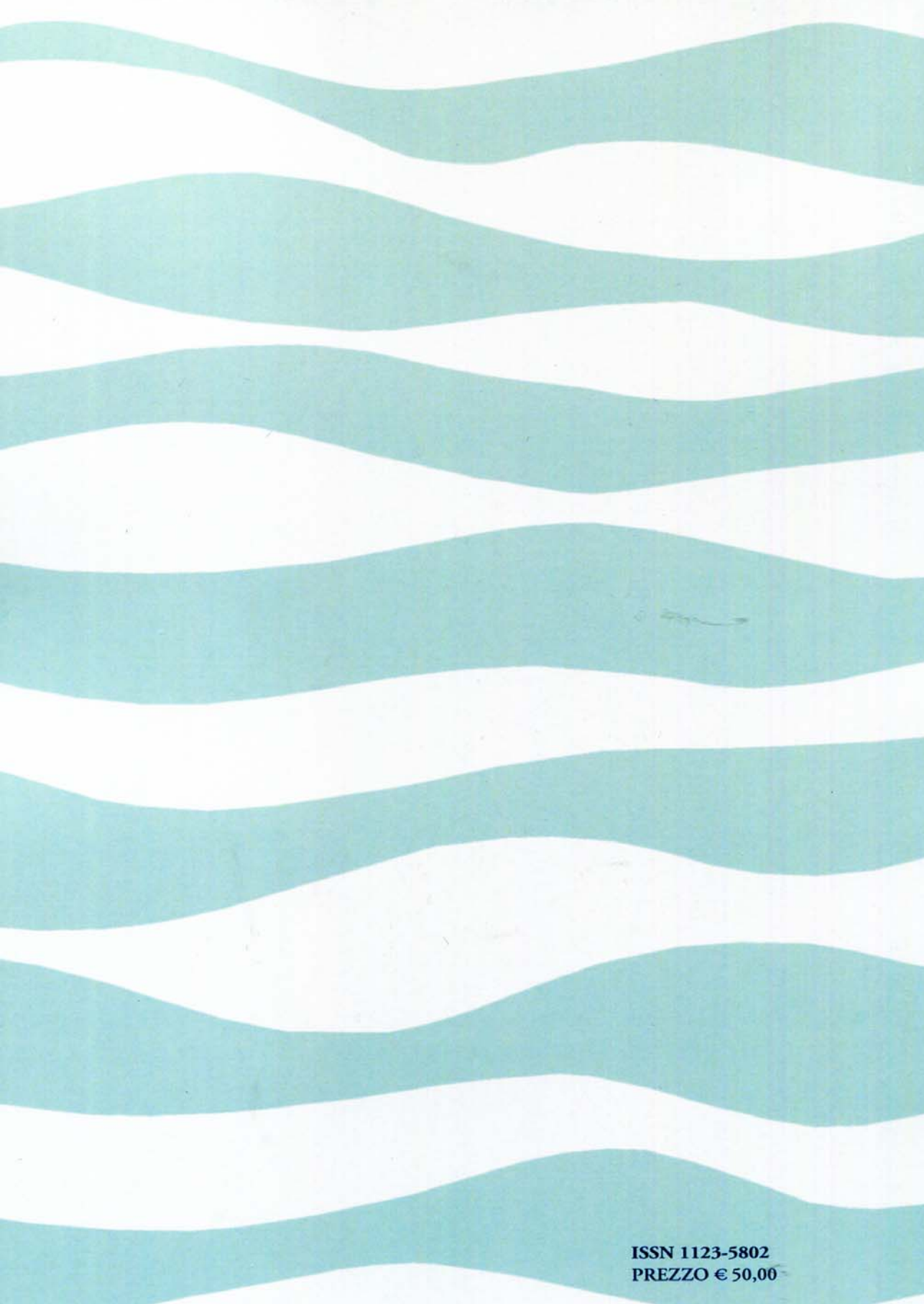
7. *Conclusioni* — Per l'attuazione degli obiettivi che l'agenda Juncker individua per la prevenzione e la lotta agli incendi le soluzioni sono molteplici. Esse prevedono il ricorso a strumenti elaborati dalla prassi del settore aeronautico nonché a meccanismi previsti a livello europeo per promuovere un maggiore coordinamento dei servizi e un più uniforme livello delle tecnologie impiegate e delle procedure applicabili alla flotta di futura istituzione. Le varie soluzioni sopra esaminate prevedono approcci e tempi diversi, con la conseguenza che saranno le esigenze di far subito fronte alle emergenze sempre più gravi causate dai vasti incendi sviluppatasi negli anni più recenti in Europa, a dettare la soluzione ritenuta più praticabile, quantomeno nel breve periodo. Le difficoltà nell'acquisto di velivoli antincendio, dovute anche alla loro non facile reperibilità sul mercato internazionale, potrebbero spingere la Commissione ad affidarsi ad operatori privati ai quali

(33) Sull'impiego dei satelliti del programma Copernicus per la prevenzione degli incendi in Europa si veda <http://copernicus.eu/main/european-forest-fire-information-system>.

(34) Con lo studio denominato ULTRA *Unmanned Aerial Systems in European Airspace* (n. 314680 Call: FP7-AAT-2012-RTD-1) il consorzio costituitosi tra operatori privati, ricercatori e l'industria aeronautica, ha elaborato una serie completa di raccomandazioni per l'inserimento graduale dei velivoli senza pilota (UAS) con una massa operativa fino a 150 kg, nello spazio aereo europeo. Tra gli impegni degli UAV lo studio ha ipotizzato l'attività di prevenzione e lotta agli incendi in Europa. Si v.: <https://ultraconsortium.eu/>.

affidare il complesso dei servizi antincendio, con l'obiettivo di preservare per sé tuttavia il coordinamento delle attività di intervento in ragione delle esigenze che di volta in volta sorgeranno.

Solo in un secondo tempo, l'Unione europea potrà adottare altri strumenti di intervento con l'impiego di nuove tecnologie offerte dagli stessi programmi infrastrutturali europei (GNSS, SES), per una migliore efficacia degli interventi.



ISSN 1123-5802
PREZZO € 50,00