

MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

Comitato Direttivo: *Andrea Dalle Vedove, Lars Lange, Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon, Alessandro Morelli, Claudio Perrella, Neil Smith, Massimo Nicola Spadoni*

A cura di: *Cristina Castellini, Responsabile Trasporti e Aeronautica - ANIA Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici*



SOMMARIO

luglio 2016 - N. 3 anno VI

Marine

- L'abolizione delle sanzioni contro l'Iran e lo shipping: opportunità e cautele per gli operatori 3
di *Andrea La Mattina*
- Trasporto marittimo sostenibile e assicurazione: un binomio in grado di sviluppare esternalità positive per l'economia e la società civile 7
di *Pietro Negri*
- Trasporto sostenibile: profili giuridici 13
di *Barbara Pozzolo*

Aviation

- Fifty Shades of Grey – Grey areas and overlaps in terms of exposures 23
di *Paolo Silvestri*
- La riforma dell'Agenzia Europea per la sicurezza (EASA): nuove competenze nel campo della security 28
di *Doriano Ricciutelli*

Transport

- Breve nota sulla responsabilità per colpa grave del vettore in caso di furto di merce ed insufficiente sorveglianza dell'area di sosta, alla luce della giurisprudenza nazionale 34
di *Alberta Frondoni*



L A RIFORMA DELL'AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA AEREA (EASA): NUOVE COMPETENZE NEL CAMPO DELLA SECURITY

Doriano Ricciutelli
Istruttore certificato dell'ENAC



Nel vasto quadro normativo delineato dalla "Strategia per migliorare la competitività del settore dell'aviazione civile nell'UE", il 14 marzo 2016 la Commissione ha presentato al Parlamento Europeo la proposta di regolamento riguardante l'istituzione di una Agenzia dell'Unione Europea per la sicurezza aerea che abroga il regolamento (CE) 216/2008, istitutivo dell'EASA ⁽¹⁾.

L'iniziativa in parola muove fundamentalmente su un duplice binario di obiettivi. Se, per un verso, mira ad introdurre nell'ordinamento una disciplina della sicurezza e di protezione ambientale all'altezza delle sfide che attendono l'intero settore dell'aviotrasporto nei prossimi cinque lustri, per altro verso, si nota come l'impostazione del nuovo strumento legislativo sia significativamente incline alla crescita del mercato interno, alla integrazione di inediti modelli imprenditoriali e allo sviluppo tecnologico.

Sul versante dei profili tematici di maggior interesse nella proposta, possiamo distinguere, testualmente, una prima parte sostanziale dedicata alle nuove norme del SESII+ (COM(2013) 410 final), saldamente aderente ai contenuti della Comunicazione intitolata "Accelerare l'attuazione del cielo unico europeo" (COM(2013)408 final) ed un secondo capitolo che affronta la riforma della governance dell'Agenzia di prossima costituzione.

(1) COM(2015) 613 final del 7/12/2015, parte della "Aviation Strategy to Enhance the Competitiveness of the EU Aviation Sector"; si veda TRAN (2016) 0314_1 del 14/3/2016.



MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

In una siffatta prospettiva non sfugge - quale elemento innegabilmente innovativo - l'intendimento di trasformare il mutato soggetto dell'Unione in un "interlocutore mondiale nel settore dell'aviazione" civile⁽²⁾, soprattutto rispetto ad uno "scenario" sempre più globalizzato ove, giustappunto, il differente ruolo di attore internazionale privilegiato dell'ente stesso potrebbe risultare determinante per efficaccizzare i rapporti dell'Europa sempre in progressiva ed inarrestabile espansione.

Va preliminarmente rilevato che i capisaldi strategici fissati dalla Commissione in questa progettualità sono pienamente in linea con la "dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate" del luglio 2012 e viepiù da ritenersi concretamente utili all'adeguamento normativo del futuro organismo per la sicurezza aerea alle "clausole standard raccomandate" sul piano interistituzionale.

Sul terreno dei principi generali che caratterizzano la proposta in esame spiccano sia un approccio basato sul "rischio e la *performance*" che, sotto un punto di vista procedurale, l'introduzione del sistema "*opt-in*", ovvero la possibilità per gli Stati membri di applicare alcune disposizioni alle attività e ai servizi prestati da aeromobili di Stato (i.e. doganali, di polizia, di ricerca e soccorso, di guardia costiera, antincendio, ecc.) e di scegliere, altresì, per quali comparti usufruire dell'opzione stessa.

Nel corso della citata presentazione, al di là dell'accento posto su talune incongruenze normative, sono state appalesate favorevoli aspettative sulla legislazione sui droni presente nell'articolato di cui si discute e che ne assegna, *ex novo*, la competenza all'Agenzia, attraverso l'eliminazione del noto riferimento alla soglia del peso di 150 kg.. Si tratta di un tema importante nel suo incidere immediatamente sull'esercizio delle attività aeronautiche nel loro complesso e che ha, perfino, formato oggetto di indagini conoscitive occorrenti ai lavori preparatori, da parte di un gruppo di esperti nominato a livello unionale. In particolare, sono state predisposte apposite regole, da un lato, tese a potenziare le condizioni di sicurezza dei velivoli senza equipaggio e, dall'altro, a migliorare la disciplina relativa a "privacy e data protection", soprattutto grazie alla preventivata dotazione per detti apparecchi (unmanned) di dispositivi elettronici di identificazione (chip), capaci di facilitare l'individuazione di eventuali abusi nei citati ambiti di rispetto dei diritti fondamentali.

(2) Davide Sassoli, relatore, presso la Commissione Trasporti del PE, in occasione della presentazione del precedente "pacchetto aviazione".



MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

In relazione a specifici gap legislativi rilevati da diversi parlamentari, è infatti emersa (*section II*) qualche perplessità su taluni aspetti tecnici paradigmatici come, a titolo esemplificativo, quelle riguardanti la mancata predisposizione di obblighi certificativi dei piloti, soprattutto in materia di formazione (*cabin crew instructors and examiners, flight instructors on simulation devices*).

Obiter dictum, si deve annotare che, come è stato rilevato dalla risoluzione parlamentare n.105 del 16 febbraio 2016 del Senato della Repubblica (DOC.XVIII), l'ulteriore questione riguardante la carenza previsionale di attestati e licenze per tale tipologia di mezzi aerei ha evidenziato segni di "grave criticità", anche nella dimensione nazionale, attesi i potenziali "negativi effetti sulla sicurezza del volo per tutti gli Stati membri".

Poi, tenendo conto del principio di sussidiarietà è agevole intuire che la novella non sembri peraltro apportare alcun valore aggiunto nel campo della safety rispetto all'ordinamento interno, ove si consideri che la vigente legge italiana pone l'obbligatorietà di requisiti certi d'idoneità e garantisce margini assai maggiori per il conseguimento degli obiettivi di sicurezza.

Nel contempo, tra le questioni tuttora aperte sugli aspetti tipici di "security", pur rilevando, *ratione materiae*, una consolidata competenza a legiferare da parte dell'Unione - visto ovviamente il carattere transnazionale del trasporto aereo - non può sottacersi la convergenza di una serie difficoltà nella determinazione, lato sensu, della veste giuridica della futura Agenzia. Nello specifico, invero, non è risultata sempre "perspicua" dall'enunciato del testo di proposta della Commissione l'interazione tra il regolamento (CE) 300/2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, e il regolamento 216/2008 avuto riguardo agli aspetti tecnici atti ad individuare le possibili interdipendenze tra le misure di safety e quelle di *security*.

Qui può reputarsi emblematicamente rappresentativo l'esempio della configurazione dei sistemi di bloccaggio e di monitoraggio della porta della cabina di pilotaggio, che ha già formato oggetto di approfondimento di questa rivista (vedi MAT n. 3/2015), in relazione all'incidente aereo occorso alla compagnia Germanwings.

In proposito, la Commissione ha svolto un ruolo essenziale nell'avvio



MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

dell'Action plan del 20 ottobre 2015, elaborato sulla base dei risultati emersi dalle raccomandazioni della task force dell'EASA sulla tragica vicenda, statuendo anche nuove regole che incidono sulle operazioni di volo, sui membri di equipaggio, sulle implicazioni tecnologiche e sulla protezione dati.

Sotto la visuale di inquadramento delle attuali attribuzioni, rileva, a nostro avviso, la singolare ipotesi, contemplata nella sezione "Aviation security" del draft di regolamento, secondo cui la Commissione possa invocare la competenza della neo ristrutturata Agenzia nel campo applicativo del citato regolamento 300/2008 e del connesso regolamento di esecuzione 1998/15 del 5 novembre 2015.

A ben vedere, appaiono subito alcuni dubbi per quel richiamo (l'art. 65, paragrafo 6) alla facoltà dell'Agenzia di "reagire senza indugio a un problema urgente di sicurezza" indicando le misure correttive, le direttive o le raccomandazioni *ad hoc* - che le "autorità nazionali competenti o le persone fisiche e giuridiche soggette alle disposizioni del regolamento" stesso debbano adottare nelle particolari contingenze.

Tuttavia, alla stregua dei commenti sollevati dal dibattito consiliare (Doc.8522/16 del 23 maggio 2016) sembra prevalere l'orientamento, condiviso da numerose delegazioni, di affidare i compiti di *decision-making* agli Stati nazionali, considerati di gran lunga più "attendibili", rispetto all'Agenzia, in termini di potenzialità operativa, di *know-how* e di accesso all'*intelligence* applicato alla *security*.

In merito, si deve precisare che la Commissione risulta già ampiamente competente per le questioni di *security* nel contesto, segnatamente, dal regolamento 72/2010 (modificato dal regolamento di esecuzione 472/2016 del 31 marzo 2016), ove si stabilisce che le relazioni ispettive svolte dall'organo comunitario possono contenere raccomandazioni relative a interventi correttivi necessari alla salvaguardia della sicurezza.

Ed è pur vero, di contro, che un precetto *ad hoc* della proposta (articolo 76) tende a mitigare il potere invasivo dell'Agenzia disponendo che la stessa presti, ma soltanto "su richiesta", una assistenza tecnica alla Commissione per l'attuazione del summenzionato regolamento (CE) n. 300/2008, anche ai fini dell'esecuzione di "ispezioni di sicurezza (*security*) e la preparazione delle misure da adottare a norma di detto regolamento".



MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

Del resto, *mutatis mutandis*, preme denotare l'evidente analogia di quanto precede - per ogni opportuna valutazione di raffronto - con le sostanziali funzioni aggiuntive di security che sono state attribuite alla Agenzia Europea per la sicurezza marittima (EMSA), rispetto a quelle originariamente codificate e finalizzate alle sole questioni di safety, per effetto del regolamento 462/2016 del 30 marzo 2016, inerente allo svolgimento di ispezioni della Commissione e al regolamento UE n.100/2013 del 15 gennaio 2013⁽³⁾.

Proseguendo sul solco tracciato dalla nostra disamina, osserviamo che nella presente rivisitazione regolamentare figura l'istituzione di un procedimento che consentirà alla neo-Agenzia di adottare, d'intesa con la Commissione e previa consultazione degli Stati membri, misure appropriate rientranti nella sua pertinenza - quali le " direttive di aeronavigabilità o i bollettini d'informazione " - ma prevedendo, in parallelo, che le medesime siano rivolte anche alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita, inclusa la "cybersicurezza". Sul punto la Commissione stessa, attraverso la comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 6 aprile 2016, titolata "Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride. La risposta dell'Unione Europea " (JOIn (2016)18 final, ha informato di aver già dato corso alla elaborazione di una tabella di marcia per la sicurezza informatica dell'aviazione in cooperazione con l'Agenzia EASA.

Inoltre, vale la pena specificare che, fermo restando l'accordo di massima sinora raggiunto dai ministri competenti sul rafforzamento della cooperazione nei limiti in cui si riscontra una concreta interdipendenza settoriale tra aspetti di *safety e security*, le modifiche principali apportate al regolamento 216/2008 su dettagliati aspetti di cybersicurezza attingono precipuamente alla progettazione dell'aeromobile, nonché ai requisiti essenziali relativi alle informazioni, ai dati aeronautici e all'integrità dei sistemi e ai componenti di aviazione.

In un'ottica extra-europea, giova richiamare l'attenzione sulle iniziative dell'ICAO assunte congiuntamente ai membri dell'IHLG (Industry High Level Group) che, con l'intento di promuovere un approccio coerente alla gestione dei rischi derivanti dalla criminalità di tipo cyber, hanno elaborato un *draft* di risoluzione (datato 30 maggio 2016, A39-WP/17, EX/5), indirizzata a riaffermare la difesa delle infrastrutture critiche dell'aviazione civile.

(3) Si veda "The Italian Maritime Journal " N.4, 2012, pag. 2 e seg..



MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

E quindi in occasione della prossima 39^a Assemblea dell'Icao, che si terrà dal 27 settembre al 7 ottobre 2016, tramite l'approvazione del suddetto strumento internazionale detta Organizzazione, gli Stati contraenti e gli *stakeholder* prenderanno l'impegno collaborativo per la lotta alla *cyber security* nel periodo 2017-2019.

Nel riconoscere senza obiettive difficoltà il tenore multidisciplinare della speciale tipologia di minacce del segmento *cyber*, l'invito operativo esteso ai paesi membri dell'ICAO, contenuto dalla risoluzione de qua, non concerne esclusivamente i compiti improntati alla identificazione e al contrasto delle peculiari criticità che possono compromettere la regolarità del trasporto per via aerea, ma - riprendendo il nostro discorso - attiene anche alla definizione delle responsabilità delle (sole) agenzie nazionali e dell'industria.

Orbene, nella sessione del 7 giugno 2016 (Doc 9430/1/16), notiamo come il Consiglio TTE (Trasporti, Telecomunicazioni e Energia), nel novero delle delibere per la revisione legislativa all'ordine del giorno, abbia approfonditamente trattato il provvedimento istitutivo della nuova Agenzia unionale, prendendo nota del relativo progress report e dell'intenso lavoro condotto nel corrente semestre dalla presidenza dei Paesi Bassi per il raggiungimento di un equo compromesso rispetto a un dossier così estremamente articolato⁽⁴⁾.

Relativamente, infine, al più recente dibattito sui droni è stato trovato un ampio consenso per proseguire sulla strada di un riordino della disciplina UE che investa i principi basilari e il *framework* normativo generale, lasciando all'Agenzia di elaborare lo sviluppo della regolamentazione di dettaglio, mentre un copioso numero di altre questioni rimangono ancora insolte, in attesa del confronto parlamentare sugli emendamenti presentati, inclusa la riserva di scrutinio da parte del Regno Unito⁽⁵⁾.

(4) Il *rapporteur* TRAN ha presentato il draft report il 3 maggio 2016 contenente 242 emendamenti (215/0277 (COD).

(5) La votazione della Commissione TRAN del PE è stata calendarizzata in occasione del meeting schedato a fine settembre 2016 mentre la discussione in Commissione Trasporti e Turismo è prevista l'11 luglio 2016 TRAN/8/05273