

1999, in occasione del cinquantesimo anniversario della costituzione della NATO è stata varata una nuova dottrina strategica che segna il distacco definitivo dalle Nazioni Unite ed afferma la possibilità di porre in essere operazioni gestite autonomamente dalla NATO, al di fuori di una previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza. La nuova dottrina strategica introduce la possibilità di interventi « fuori area » legati ad un concetto particolarmente ampio di sicurezza che va ben al di là della classica nozione di attacco armato contro uno degli Stati membri, secondo quanto previsto dall'articolo 5 del Trattato di Washington, e può ben concretizzarsi, come ricordato in precedenza, in interventi di « *soft security* » volti a prevenire i conflitti o a permettere la riabilitazione post-conflittuale. Nella dottrina strategica del 1999 si ribadisce come una minaccia per gli Stati dell'Alleanza tale da giustificare un loro intervento potrebbe derivare soprattutto da crisi locali, quali, ad esempio, le crisi originate da controversie territoriali, da fenomeni di dissoluzione di Stati, dall'esistenza di situazioni di gravi violazioni dei diritti dell'uomo o di flussi massicci di profughi.

Nel sistema NATO il Trattato istitutivo pone soltanto alcuni obblighi ben determinati nel loro contenuto. Gran parte degli obblighi derivanti dall'appartenere all'Organizzazione richiedono un'attività di attuazione da parte degli Stati membri. In altre parole, il Trattato istitutivo è una sorta di accordo-quadro poiché costituisce il fondamento giuridico di una serie di attività finalizzate ad attuare quanto previsto nel Trattato. Tale fenomeno è assai comune nell'ambito del diritto dei trattati, soprattutto nel contesto di organizzazioni internazionali, laddove si preferisce manifestare un consenso di principio sui punti generali di un accordo, mentre si rinvia ad atti successivi l'attuazione dei suddetti principi. Tale modo di procedere permette una grande flessibilità nella determinazione di diritti ed obblighi per gli Stati membri e nella scelta degli strumenti con i quali fare fronte a particolari situazioni, man mano che esse si presentano.

1.2. *La normativa internazionale.*

Nel corso dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta si è frequentemente fatto riferimento, fra l'altro, alla normativa internazionale tanto consuetudinaria quanto convenzionale riguardante numerosi aspetti della cooperazione fra Stati nel quadro dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord e, più specificamente, nell'ambito dei rapporti bilaterali e multilaterali fra i Paesi alleati.

Com'è noto, i trattati internazionali in materia sono di diverso tenore: da un lato, alcune convenzioni multilaterali, quali il già citato Trattato di Washington del 4 aprile 1949, che istituisce l'Alleanza Atlantica, o il Trattato di Londra del 19 giugno 1951, sullo status delle forze armate dislocate negli Stati parti dell'Alleanza, pongono dei principi generali che disciplinano — facendo a volte anche riferimento a norme di diritto internazionale consuetudinario — fattispecie di fondamentale importanza nei rapporti fra Stati membri dell'Alleanza; dall'altro, una panopia di accordi, convenzioni, intese — solitamente

conclusi dagli esecutivi su base bilaterale — hanno lo scopo di dare attuazione alle convenzioni di carattere generale o di regolamentare aspetti tecnici delle convenzioni stesse (12).

Di particolare rilievo ai fini dei lavori della Commissione sono risultati, da un lato, il citato Trattato di Londra, che regola lo status delle forze armate alleate, nonché il Protocollo di Parigi del 28 agosto 1952, sullo Statuto dei quartieri militari generali internazionali istituiti in base al Trattato di Washington. Dall'altro, numerosi accordi bilaterali quali: il « *Basic Infrastructure Agreement* » (BIA) del 20 ottobre 1954, concluso fra Italia e Stati Uniti, ed avente ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione delle installazioni ubicate in territorio italiano; l'Accordo tecnico Italia-USA del 30 giugno 1954; il *Memorandum* sulle installazioni dell'aeroporto di Aviano del 14 maggio 1956; il *Memorandum* del 30 novembre 1993 sull'uso della base di Aviano con il relativo Accordo tecnico dell'11 aprile 1994; il *Memorandum d'intesa* (detto « *Shell Agreement* ») su installazioni-infrastrutture concesse in uso alle forze statunitensi in Italia, concluso il 2 febbraio 1995 fra il Ministero della difesa italiano e il Dipartimento della difesa USA. Quest'ultimo *Memorandum* è particolarmente interessante poiché stabilisce le modalità alle quali attenersi per la stesura o l'aggiornamento degli accordi tecnici relativi a ciascuna installazione concessa con il BIA alle forze statunitensi.

Oltre agli accordi intercorsi fra Italia e Stati Uniti, risulta rilevante anche il « *Memorandum d'intesa* tra il Ministro della Difesa della Repubblica Italiana e il Comando Supremo delle Forze Alleate in Europa (SHAPE) riguardante la fornitura di supporto logistico alle forze esterne in transito o temporaneamente stanziate sul territorio italiano in applicazione del piano 1045 « *Joint endeavour* » di SACEUR », sottoscritto il 14 e il 15 dicembre 1995. A partire da tale *Memorandum* avrebbero dovuto essere elaborati tre ulteriori accordi per l'esercito, la marina e l'aeronautica (solo i primi due sono stati sottoscritti, secondo quanto dichiarato nel corso delle audizioni).

Come ricordato, il Trattato di Londra, concluso nell'immediato dopoguerra, regola lo status delle forze armate degli Stati membri dell'Alleanza atlantica. In esso vengono disciplinati, fra l'altro, alcuni aspetti fondamentali dei rapporti fra Stati alleati come la ripartizione della giurisdizione fra Stato territoriale e Stato di appartenenza dei componenti di forze armate alleate che si rendano autori di reati. In proposito, come si dirà più ampiamente, rileva che il Trattato di Londra preveda, sulla base di una norma internazionale di carattere consuetudinario, l'esenzione dalla giurisdizione dello Stato territoriale per reati realizzati nello svolgimento di mansioni ufficiali (articolo VII, par. 3; tale fattispecie è altresì disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1956, n. 1666, contenente il regolamento relativo all'applicazione dell'articolo VII del Trattato di

(12) Per i testi di alcuni degli accordi conclusi nel quadro NATO fino al 1990 e per alcuni interessanti scritti sulla disciplina delle basi militari della NATO in Italia v. Camera dei Deputati, Servizio informazioni parlamentari e relazioni esterne, *Le basi militari della NATO e di Paesi esteri in Italia* (con scritti di RONZITTI, MOTZO, MARCHISIO e POLITI), Roma, 1990, p. 147 ss. Per uno studio più ampio sulla NATO v. altresì, più di recente, CANNIZZARO, N.A.T.O., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995, pp. 52-75.

Londra). Com'è noto, siffatta norma tende a garantire che i membri del personale militare che pongano in essere reati nello svolgimento delle loro funzioni siano giudicati dallo Stato di appartenenza e non dallo Stato in cui il reato è stato posto in essere. Lo stesso Trattato prevede peraltro che lo Stato territoriale possa richiedere allo Stato di appartenenza dell'autore del reato di rinunciare all'esercizio della giurisdizione (articolo VII, par. 3, lett. c). Il Trattato di Londra contiene inoltre un'importante disposizione in merito alla ripartizione fra Stato di soggiorno e Stato d'invio degli oneri che costituiscano risarcimento di un danno provocato nello svolgimento delle funzioni (articolo VIII). Come si vedrà più diffusamente in seguito, tutti questi aspetti sono emersi nella vicenda del Cermis.

Occorre ricordare che in occasione della tragedia del Cermis e, soprattutto, dopo le decisioni della Corte marziale degli Stati Uniti che hanno assolto i responsabili della tragedia, si sono registrate forti critiche sia in Italia che nei Paesi di appartenenza di alcune delle vittime, alla disciplina prevista dal Trattato di Londra, e in particolare al principio dell'esenzione dalla giurisdizione. In altri termini, è stato sostenuto che in determinati contesti il principio dell'immunità dalla giurisdizione potrebbe indebitamente trasformarsi in garanzia della immunità dalla responsabilità (anche su questo argomento si ritornerà, *infra*, par. 2.1 di questa parte).

Quanto agli accordi che danno attuazione alle convenzioni di carattere generale, si è ricordato come essi siano numerosi e siano stati per lo più conclusi dagli esecutivi su base bilaterale. Si tratta di accordi dal contenuto estremamente tecnico riguardanti l'utilizzazione delle installazioni e delle infrastrutture ubicate in Paesi alleati. Ai fini dei lavori della Commissione rilevano ovviamente soprattutto gli accordi conclusi fra l'Italia e gli Stati Uniti. La tragedia del Cermis ha impresso un'accelerazione al processo negoziale volto alla revisione e all'aggiornamento di siffatti accordi bilaterali con gli Stati Uniti, fino al rapporto della Commissione bilaterale Tricarico-Prueher del 1999 (*v. infra*, par. 6.1 di questa parte).

Gli argomenti oggetto dei trattati internazionali in parola sono dunque di vario tipo. Ai fini dei lavori della Commissione sono apparse particolarmente rilevanti le informazioni riguardanti: l'assetto, l'organizzazione e l'utilizzazione delle basi e delle installazioni militari degli Stati membri della NATO (*infra*, paragrafo successivo); le questioni riguardanti la giurisdizione civile e penale sugli appartenenti alle forze armate di Paesi alleati e, più in generale, lo status delle forze armate stanziato e operanti in territorio straniero nonché la responsabilità sul piano internazionale degli Stati di soggiorno e degli Stati di invio delle truppe. Le pertinenti disposizioni del Trattato di Londra sono state altresì esaminate al fine di pervenire alla determinazione del danno, delle modalità relative alla sua liquidazione e del soggetto al riguardo responsabile (*infra*, paragrafi 2.1 e 2.2 di questa parte). Notevole attenzione è stata infine riservata alla revisione e ai progetti di revisione degli accordi nelle suddette materie (*infra*, capitolo 6 di questa parte e parte VI).

1.3. L'assetto, l'organizzazione e l'utilizzazione delle basi e delle installazioni militari degli Stati membri della NATO.

La Commissione ha avuto modo di indagare a fondo la natura e il ruolo degli accordi internazionali in materia di organizzazione e utilizzazione delle basi e delle installazioni militari degli Stati membri della NATO quali risultano, in particolare, dagli accordi bilaterali conclusi fra Italia e Stati Uniti. Di notevole ausilio sono state le informazioni ricevute sia dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (che nel corso delle indagini svolte dalla procura di Trento, come già si è detto, ha reso pubblici alcuni atti in precedenza riservati, quali parti del BIA del 1954), sia dalle autorità militari sentite.

Dalle informazioni raccolte emerge un quadro normativo complesso, estremamente tecnico, frutto per lo più di intese fra gli organi militari, che ha trovato in passato attuazione anche in assenza di formali procedure di adattamento degli ordinamenti interni. Nella prassi dei rapporti tra Stati parti di un'alleanza militare vengono infatti frequentemente conclusi accordi in esecuzione di altri accordi precedentemente conclusi nei quali si faceva esplicito riferimento ad un'ulteriore normativa internazionale di dettaglio o tecnica. La normativa di dettaglio o tecnica è quasi sempre sottratta alle formali procedure di adattamento per ragioni che potremmo definire di praticità dei rapporti internazionali. La circostanza che nell'accordo concluso anteriormente le Parti siano concordi nell'affidare alle competenti autorità statali la facoltà di concludere ulteriori accordi riguardanti per lo più aspetti tecnici o di dettaglio o di attuazione di quanto stabilito nel primo accordo, fa sì che gli accordi conclusi successivamente possano ben essere conclusi in forma semplificata. Com'è noto, gli accordi in forma semplificata sono accordi che, contrariamente a quelli conclusi in forma solenne e che necessitano della ratifica del Capo dello Stato e quando occorra l'autorizzazione delle Camere (Artt. 80 e 87 Cost.), entrano in vigore grazie alla sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari. Né in contrario può opporsi che gli accordi in forma semplificata non godano della necessaria pubblicità dal momento che, fin dal 1984, tutti gli accordi conclusi dal nostro Paese (e quindi anche quelli in forma semplificata) devono essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

In tale contesto particolare rilievo ha assunto nel corso delle audizioni il *Memorandum* concluso il 2 febbraio 1995 concernente le installazioni/infrastrutture concesse in uso alle forze statunitensi in Italia. Nel *Memorandum* si riconosce « l'opportunità di uniformare la stesura degli accordi tecnici che stabiliscono le procedure di applicazione del BIA per ogni installazione e/o infrastruttura e la necessità di definire le modalità per la restituzione delle infrastrutture... ». A tal fine le Parti s'impegnano a negoziare nel quadro dei principali accordi esistenti, accordi tecnici per ciascuna installazione o infrastruttura (i modelli di tali accordi sono allegati al *Memorandum* e ne formano parte integrante).

I modelli degli accordi tecnici in parola confermano che le basi militari utilizzate dagli Stati Uniti nel nostro Paese sono finora state soggette a una duplice forma di controllo operata dalle autorità

militari statunitensi e italiane. I comandanti delle basi sono militari italiani ma essi non hanno poteri di controllo sostanziale sulle attività poste in essere dagli Stati Uniti, poiché si limitano a decidere in materia di numero dei voli, orari dei voli, responsabilità di assistenza al traffico aereo. Il controllo di carattere militare sul personale, l'equipaggiamento, i tipi di attività che vengono posti in essere dagli Stati Uniti ricadono nella competenza del comandante statunitense. Quanto al trattamento del personale delle basi, gli schemi di accordi tecnici rinviano alle disposizioni contenute nel Trattato di Londra.

Per meglio comprendere qual è la ripartizione dei compiti fra il Comandante italiano e il Comandante USA delle basi risulta altresì di particolare interesse quanto previsto dal *Memorandum* concluso fra l'Italia e la NATO il 14-15 dicembre 1995, già ricordato. Vi si dispone che « le Forze delle SN (*Sending Nation*) si atterranno alle leggi della HN (*Host Nation*, ovvero, in questo caso, alle leggi italiane) » e che tali Forze armate ospitate « rispetteranno la legislazione italiana in materia di diritto penale e civile nonché di sicurezza pubblica », mentre nell'Annesso I-D, parte integrante del *Memorandum*, dopo aver definito il « Comandante italiano » come « Comandante della Installazione/Base Aerea dell'AM » che « mantiene la propria autorità su tutta l'installazione/Base Aerea e rappresenta l'AM a livello locale », specifica fra l'altro che: « L'installazione e/o la Base Aerea è posta sotto comando italiano », mentre « il Comandante del Reparto ospitato esercita il comando pieno sul personale, sull'equipaggiamento e sulle operazioni del Reparto ospitato. Coordina con il Comandante italiano tutte le attività di rilievo ... ». « Il Comandante italiano tiene informato il Comandante del Reparto ospitato su tutte le attività nazionali di rilievo. Nel caso ritenga che le attività del Reparto ospitato non rispettino le leggi italiane vigenti, il Comandante italiano informerà il Comandante del Reparto ospitato e si rivolgerà immediatamente alle Superiori Autorità italiane per un parere »; « il Comandante italiano, al fine di assolvere i suoi compiti, ha libero accesso senza alcuna restrizione a tutte le aree dell'installazione. Il Comandante italiano interverrà affinché il Comandante del Reparto ospitato interrompa, con effetto immediato, le attività che sono manifestamente in contrasto con la normativa vigente », « il Comandante italiano è il rappresentante ufficiale della installazione o della Base Aerea ed assolve tutte le funzioni di collegamento con le autorità e gli Enti militari e civili esterni locali ». Lo stesso Annesso I-D, all'articolo 17, dispone infine che: « La pianificazione e l'esecuzione di tutte le attività addestrative/operative devono svolgersi ... nel rispetto della normativa civile e militare della nazione ospitante in vigore nello specifico settore ».

In seguito alla tragedia di Cavalese, le autorità italiane e quelle statunitensi hanno adottato e attuato alcune misure operative di sicurezza dei voli, prima di dare il via al negoziato che ha condotto al Rapporto Tricarico-Prueher. Tali misure comprendono: nuove restrizioni sulle quote minime di sorvolo, collegamenti radio con i controllori del traffico aereo in territorio italiano, riunioni informative gestite dal controllo del traffico italiano e l'uso delle mappe italiane per la pianificazione dei voli. Anche su tali misure si ritornerà infra, paragrafo 6.2 di questa parte della relazione.

2. IL PROBLEMA DELLA RISERVA DI GIURISDIZIONE

2.1. Quadro normativo di riferimento.

Fino alla seconda guerra mondiale esisteva un'importante corrente di pensiero, accreditata da una parte della giurisprudenza maturata al riguardo dello status giuridico delle truppe armate su territorio di Stato estero, in virtù della quale « *any public armed force, whether on land or sea, which enters the territory of another nation with the latter's permission enjoys extraterritorial status* ». Tale impostazione, rivolta a legittimare una sorta di immunità assoluta dei militari e dello Stato di loro appartenenza dalla giurisdizione dello Stato territoriale, è stata superata nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale. Infatti, il sistema normativo del Trattato di Londra del 1951, allorché si propose di « codificare » una disciplina coerente con le esigenze degli interessi dei vari Stati coinvolti e con la pratica sino ad allora intervenuta, non ebbe esitazione nel determinare, come risulta chiaramente anche dai lavori preparatori, che:

a) la immunità assoluta dei militari stranieri non è riconosciuta da alcuna norma di diritto internazionale consuetudinario;

b) anche i militari stranieri sono tenuti a rispettare la legge, e le specifiche norme rilevanti per l'esercizio della loro attività militare, dello Stato straniero di accoglienza: pertanto anch'essi sono « *subject to local laws* ». Rileva in proposito che anche nella legislazione statunitense, e in particolare all'articolo 134 dell'*Uniform Code of Military Justice* (UCMJ), sia previsto che la violazione delle norme dello Stato di accoglienza sia considerata violazione delle norme interne dello Stato d'invio, con la conseguenza che la violazione delle norme interne dello Stato di accoglienza è ritenuta violazione anche delle norme interne dello Stato d'invio (13);

c) allo Stato territoriale spetta l'esercizio della giurisdizione sui comportamenti tenuti dai militari stranieri nel suo ambito, allorché violino le sue norme. Tale esercizio peraltro, abitualmente soffre limiti e preclusioni significativi allorché anche lo Stato di appartenenza dei militari parimenti sanziona gli stessi comportamenti e ci si trova in presenza di alcune circostanze previste nel Trattato di Londra e a volte ulteriormente precisate dagli Stati negli accordi in virtù dei quali lo

(13) Risulta particolarmente interessante quanto recentemente rilevato dalla dottrina statunitense sulla portata e sulle conseguenze giuridiche dell'applicazione dell'articolo 134 dell'UCMJ: "This catch-all provision grants criminal jurisdiction over "all disorders and neglects to the prejudice of good order and discipline in the armed forces" and "all conduct of a nature to bring discredit upon the armed forces". By interpreting Article 134 of the UCMJ broadly, the United States has the ability to deny exclusive jurisdiction to the receiving State for virtually any crime committed by its military. One of the main policies behind the expansion of Article 134 was to reduce the scope of foreign criminal jurisdiction over U.S. forces. By expanding Article 134 to include all, or at least the majority of criminal offences committed by its military force in the receiving state, the United States has been able to retain criminal jurisdiction (albeit concurrent jurisdiction) over its military stationed in foreign countries" (K.C. PRIEST-HAMILTON, Who really should have exercised jurisdiction over the military pilots implicated in the 1998 Italy Gondola Accident?, in 65 Journal of Air Law and Commerce, summer 2000, pp. 619-620).

Stato territoriale acconsente la presenza delle truppe straniere nel proprio ambito;

d) è comunque legittimo l'esercizio della giurisdizione esclusiva dello Stato di appartenenza per i reati compiuti dai suoi militari nel territorio dello Stato ospite, ma soltanto per la tutela dei valori dello Stato di appartenenza non direttamente rilevanti per lo Stato territoriale (tradimento, sabotaggio, violazione di segreti di Stato) (14).

Da tali principi e da una oggettiva valutazione dei rispettivi interessi degli Stati operata secondo il criterio in virtù del quale « non si deve richiedere il riconoscimento di diritti a favore dei propri militari che non si è disposti a concedere a favore dei militari di altro Stato che operano sul proprio territorio » (principio di reciprocità), si è addivenuti ad una dettagliata e complessa regolamentazione convenzionale della situazione descritta sub (c) al fine di escludere un esercizio conflittuale e contemporaneo della giurisdizione dello Stato di origine e dello Stato territoriale.

Tale regolamentazione, adottata secondo parametri standardizzati, è rivolta a riconoscere la « priorità di esercizio della giurisdizione » da parte dello Stato di appartenenza dei militari o da parte dello Stato territoriale in funzione dei valori che si assume essere stati, volta a volta, lesi oppure del tipo di attività (relativa o meno al compimento di « *official duties* ») nell'ambito della quale il comportamento illecito è stato tenuto. È un sistema, quindi, che introduce nella materia in esame criteri di esercizio della giurisdizione rivolti sia ad escludere conflitti di giurisdizione sia a rendere operativo il principio del *ne bis in idem*.

Tale sistema normativo si pone come derogatorio rispetto al principio generale previsto nell'articolo 6 cod. pen., secondo il quale « chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana... ». Ai fini che interessano in questa sede si deve rilevare che la deroga al principio di territorialità e la conseguente « priorità della giurisdizione dello Stato di origine » ad esclusione dell'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale (salvo rinuncia da parte dello Stato di origine) è espressamente prevista con riferimento ai comportamenti illeciti « *accomplis dans l'exécution du service* » o « *committed in the performance of an official duty* ». Si tratta di una situazione la quale, pur destinata ad essere concretamente operativa solamente a seguito di un'attenta valutazione delle diverse caratteristiche di ogni caso di specie, sembra formulata secondo criteri che consentono un ragionevole ed equilibrato temperamento dei diversi interessi in gioco relativi all'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale rispetto a quello di origine in coerenza con principi risalenti al diritto internazionale consuetudinario relativi all'analoga materia delle immunità riconosciute agli organi di Stati esteri presenti

(14) Appaiono di sicuro interesse, a proposito della posizione di alcuni importanti Stati parti dell'Alleanza Atlantica sulla questione della esenzione dalla giurisdizione dello Stato territoriale dei militari appartenenti a forze armate di Stati alleati, le conclusioni emerse dallo studio della normativa tedesca e britannica e delle norme convenzionali concluse a tale riguardo dalla Germania e dalla Gran Bretagna. In particolare, da tale studio emerge come lo Stato territoriale possa, ricorrendone le circostanze, ulteriormente delimitare la propria giurisdizione anche nei casi in cui esso sarebbe competente secondo il Trattato di Londra.

nel territorio di uno Stato ospite. Si tratta di un criterio consolidato nella pratica internazionale che razionalmente prende in considerazione un parametro di riferimento idoneo a valutare i disparati interessi rilevanti ai fini dell'esercizio della giurisdizione.

Tale criterio può anche essere non del tutto condivisibile e si può, pertanto, preferire l'adozione di un altro criterio più ampio, o più ristretto o più preciso, come meglio precisato in appresso. Ciò che non sembra lecito affermare è che tale criterio adottato nelle norme che interessano il presente caso ed applicato ad esso sia privo di razionalità e incoerente con i dati emergenti dalla pratica internazionale. Tanto più che le nuove forme di internazionalizzazione delle attività degli Stati suggeriscono l'abbandono di impostazioni di stampo esclusivamente territorialistico a favore di impostazioni assai più flessibili di carattere « funzionale », con l'attribuzione della giurisdizione allo Stato a cui è riconducibile la funzione nell'esercizio della quale si è verificato l'evento. L'impostazione di carattere funzionale risulterebbe preferibile poiché da essa deriva la responsabilità internazionale dello Stato di origine del pubblico ufficiale (con le ovvie ricadute in merito alla « solvibilità » dell'autore dell'illecito e, dunque, al risarcimento del danno). Un'impostazione di carattere rigidamente territoriale potrebbe sì favorire l'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale ma limiterebbe la responsabilità dello Stato di origine permettendogli di sottrarsi alla responsabilità internazionale.

Si tratta ora di valutare se l'attività svolta dai militari impegnati nell'operazione del Cermis fosse da considerare nell'esercizio del servizio in funzione del quale è prevista la priorità di esercizio della giurisdizione da parte dello Stato di origine secondo i criteri innanzi esposti.

Come è noto, nel caso di specie, la posizione assunta dal Governo americano è stata quella di far rientrare l'attività di cui all'operazione del Cermis dell'aereo EA6B *Prowler* denominata Easy 01 del 3 febbraio 1998 nell'ambito dell'esercizio del servizio coperto dalla « priorità di esercizio della giurisdizione » a favore dello Stato di origine nonostante: (a) il volo in questione fosse contrario alle specifiche disposizioni nazionali e a quelle allora in vigore sulla base del *Memorandum* del 1993 e del *Technical Agreement* del 1994 e (b) il volo sia stato indebitamente « infilato » — secondo quanto osservato nel corso dei lavori della Commissione — in un piano che riguardava un reparto stanziale che, per le sue stesse caratteristiche di stanzialità, conosce compiutamente le caratteristiche del territorio su cui opera.

Di tale situazione era ben consapevole il Governo italiano che, pur in presenza di tali circostanze, non ha avuto esitazione ad ammettere al riguardo la « priorità » dell'esercizio della giurisdizione statunitense di cui, peraltro, ha chiesto senza successo la rinuncia a favore della giurisdizione italiana.

La circostanza che il Governo italiano abbia riconosciuto che l'illecito si è verificato nell'esecuzione di un « *official duty* » di per sé non sembra decisiva rispetto alla valutazione che al riguardo deve operare l'organo giurisdizionale dello Stato italiano ai fini di valutare

l'esclusione della giurisdizione italiana a favore di quella degli Stati Uniti. Infatti, allorché si tratti di interpretare espressioni di trattati relativi all'esercizio della giurisdizione, debbano essere i tribunali nazionali (e non già gli organi di governo) ad avere il definitivo potere decisionale al riguardo. Tanto che anche nell'ordinamento statunitense, ove pure le determinazioni governative in tema di rapporti internazionali sono vincolanti per i giudici, si riconosce (al par. 326.2 del *Restatement of the Law Third* sulle « *foreign relations* ») che in merito ai profili interpretativi ora indicati la « *final authority* » spetti ai giudici interni anche se questi ultimi dovranno « *give great weight to an interpretation made by the Executive Branch* ».

Nel caso di specie, peraltro, non sembra dubbio che si trattasse di un « *official duty* » coperto dalla priorità di giurisdizione a favore dello Stato di origine. In tal senso è già rilevante che come tale sia stata definita l'operazione in occasione della quale è occorso l'incidente da parte dello Stato di origine. Tale definizione e riconoscimento, infatti, sono considerati quanto meno rilevanti dalla maggior parte degli ordinamenti statali partecipi del sistema NATO: ad esempio, in Inghilterra il certificato nel quale si specifica che l'attività è stata svolta nell'esercizio di un « *official duty* » costituisce « *sufficient evidence* » di tale circostanza, a meno che il contrario sia inequivocabilmente provato. Analogamente in Germania i tribunali devono prendere atto dei contenuti di tale certificato e solo eccezionalmente può esserne disconosciuta l'efficacia probatoria dopo un confronto sulle circostanze che depongono in tal senso con i rappresentanti del governo e con la rappresentanza diplomatica dello Stato di origine. In altri casi il certificato (o il riconoscimento) da parte dello Stato di origine di cui innanzi assume un valore anche maggiore: ad esempio, la Turchia considera il certificato emesso al riguardo dallo Stato di origine « *determinative* » e la Francia (in virtù di una circolare emessa dal Ministero della Giustizia) riconosce identici effetti al documento al riguardo adottato dallo Stato di origine se reso e sottoscritto (anche) da uno « *staff judge advocate or legal officer* ».

Comunque (al di là del valore probatorio che si vuole assegnare al riconoscimento da parte degli Stati Uniti dell'operazione in esame quale « *service rendered in the performance of an official duty* »), gli elementi emersi dallo svolgimento dell'operazione sembrano confermare che si trattasse effettivamente di un'operazione eseguita nell'ambito di un « *official duty* ». Nonostante le incerte indicazioni emergenti dai lavori preparatori e le specifiche posizioni assunte al riguardo da parte della delegazione italiana (rivolte a restringere la portata dei casi in cui si può riscontrare la presenza di un servizio reso nella esecuzione di un « *official duty* »), si può ragionevolmente osservare che specifiche circostanze obiettive chiaramente emerse durante varie audizioni sembrano indicare che l'operazione del volo sul Cermis fosse eseguita nell'ambito di un « *official duty* ». In realtà, i mezzi impiegati, le loro caratteristiche, l'autorizzazione al loro impiego e la stessa specifica identificazione ufficiale del volo indicano in modo certo la presenza di un'esecuzione di un « *official duty* » anche se in occasione di tale esecuzione l'operazione venne compiuta « *outside of*

the authorized time and space limits » e violando le disposizioni richiamate all'inizio di questo paragrafo (15).

Anche la specifica giurisprudenza comparata relativa al Trattato NATO sembra confortare tale valutazione. Ed altrettanto di conforto a tale soluzione è la giurisprudenza che si è formata al riguardo di altre situazioni in cui rilevano identiche o analoghe nozioni rispetto a quelle impiegate nel Trattato NATO. Si ritiene, infatti, irrilevante, rispetto alla riconducibilità di un atto alla funzione pubblica esercitata da un organo statale, la circostanza che « l'organo abbia ecceduto la sua competenza o contravvenuto alle istruzioni relative alla sua attività ». Tale riconducibilità alla funzione pubblica può essere, infatti, evitata solamente se il comportamento degli organi stranieri risulta essere « per sua natura ... del tutto estraneo alle funzioni specifiche dell'organo o, anche per altro verso, l'incompetenza dell'organo fosse manifesta ». Circostanze, quest'ultime, che sicuramente non ricorrono nel caso di specie.

Si può, quindi, ritenere che, nonostante alcuni elementi in senso contrario, le specifiche circostanze del caso di specie abbiano evidenziato la presenza di elementi oggettivi tali da considerare l'atto compiuto da militari statunitensi nell'ambito di un « *official duty* » con tutti gli effetti conseguenti ai sensi delle rilevanti disposizioni del Trattato di Londra.

Ciò che, peraltro, si segnala è l'esigenza — da soddisfare *de jure condendo* — di meglio precisare le circostanze in presenza delle quali ci si trova di fronte ad un illecito « *committed in the performance of an official duty* ». E tale precisazione dovrebbe auspicabilmente avvenire in modo unitario da parte di tutti gli Stati membri dell'U.E. in un negoziato congiunto da condurre con gli Stati Uniti. Tanto più in presenza dell'allargamento delle competenze dell'U.E. in materia di difesa e sicurezza e della acquisita comunitarizzazione del c.d. terzo pilastro quanto meno relativamente all'esercizio della giurisdizione civile (articolo 65 Trattato CE) che, per quanto in appresso indicato, è strettamente dipendente dalla stessa qualificazione dell'attività rilevante come « *official duty* » (16).

2.2. La determinazione del danno, delle modalità relative alla sua liquidazione e del soggetto al riguardo responsabile.

La circostanza che, nel caso di specie, si trattasse di un'operazione eseguita nell'esecuzione di un « *official duty* » secondo quanto precisato innanzi, rileva anche ai fini della determinazione del danno, delle modalità relative alla sua liquidazione e del soggetto al riguardo responsabile.

(15) V. supra, all'inizio di questo paragrafo.

(16) Secondo l'articolo 65 del Trattato CE, "Le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere, da adottare a norma dell'articolo 67 e per quanto necessario al miglior funzionamento del mercato interno, includono: a) il miglioramento e la semplificazione: - del sistema per la notificazione transnazionale degli atti giudiziari ed extragiudiziali; - della cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova; - del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, comprese le decisioni extragiudiziali.; b) la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale; c) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri".

Come è noto, in proposito, il Trattato di Londra prevede specifiche indicazioni in merito ai diritti dei terzi danneggiati a seguito di operazioni realizzate nell'ambito di un « *official duty* ». È peraltro noto che spesso queste indicazioni normative non sono espressamente seguite a favore di altre modalità più semplificate, come si è appunto verificato nel caso del Cermis.

Per quanto specificamente riguarda l'esercizio della giurisdizione civile, è opinione comune che, in presenza delle circostanze innanzi indicate, lo Stato di origine e, pertanto, l'organo di esso che ha commesso l'illecito nell'ambito dell'esecuzione di un « *official duty* », possano avvalersi delle « immunità dalla giurisdizione ». Tale posizione è stata espressamente confermata anche dalla Corte di Cassazione a proposito del caso in esame (Cass., sez. un. civili, 3 agosto 2000, n. 530, Pres. Vela, Est. Olla, Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Federazione Italiana Lavoratori Trasporti — C.G.I.L.). Ed è proprio sulla scorta di tale assunto che il Trattato di Londra ha ritenuto necessario prevedere in tal caso alcune specifiche disposizioni (all'articolo VIII, spec. par. 5) per individuare, appunto, come innanzi accennato, modalità e criteri di liquidazione del danno subito da qualsiasi soggetto (e di qualsiasi nazionalità) sul territorio dello Stato ospite proprio al fine di evitare che, in virtù dell'operatività delle accennate immunità, restassero insoddisfatte le pretese risarcitorie.

Il meccanismo di liquidazione del danno subito da terzi è tale da essere portato a buon fine nei tempi più rapidi e con modalità tali da evitare che la relativa controversia possa pregiudicare la cooperazione nella difesa ed i conseguenti effetti siano ridotti nella massima misura possibile per evitare che possano incidere sugli aspetti politici. È in tale prospettiva che, anzitutto, entrambi gli Stati conducono autonome indagini relativamente all'incidente occorso e si scambiano reciproche informazioni. Si tratta, infatti, di stabilire, anche a fini civilistici, se la responsabilità per l'incidente possa essere imputata esclusivamente allo Stato di appartenenza dei militari oppure no. Evidentemente in un caso o nell'altro diversi sono i criteri di accollo dell'onere economico conseguente alla liquidazione del danno.

Nel caso di specie, comunque, proprio nell'ambito ed a seguito della cooperazione intercorsa nella conduzione delle indagini sulle responsabilità e sulle cause, gli Stati Uniti non ebbero incertezze a riconoscere apertamente e pubblicamente la propria esclusiva responsabilità al riguardo oltreché la aperta violazione da parte dei propri militari delle disposizioni vigenti per i voli a bassa quota e delle normali regole di prudenza da adottarsi in casi del genere. Proprio sulla base di tali ammissioni la stessa stampa statunitense e l'opinione pubblica fecero pressioni per un tempestivo intervento del Governo degli Stati Uniti rivolto a fornire un adeguato indennizzo a coloro che a vario titolo avevano subito un danno. Tanto che in tal senso venne presentata al Senato degli Stati Uniti (Sen. Robb) una specifica iniziativa parlamentare rivolta ad anticipare ed integrare gli importi da riconoscere come dovuti dagli Stati Uniti secondo le modalità ed i tempi previsti dal Trattato di Londra. Tale somma avrebbe dovuto essere corrisposta direttamente, integralmente ed immediatamente dal

Governo statunitense alle famiglie delle vittime. Risulta assai significativo che si sia in proposito autorevolmente parlato in dottrina di « *strategic compensation* » (17).

È ben vero che tale proposta non è stata definitivamente approvata. Ma è altrettanto vero che essa ha trovato positivi riscontri nella maggior parte degli altri Stati facenti parte della NATO. Ed è altrettanto vero che tale proposta, insieme al consenso che ha generato all'interno ed all'esterno dell'ordinamento statunitense, ha sicuramente favorito una rapida e soddisfacente soluzione economica degli indennizzi da pagare ai famigliari delle vittime, secondo le modalità previste dal Trattato di Londra e la ripartizione 75% a carico dello Stato di appartenenza e 25% a carico dello Stato di soggiorno, prevista dall'articolo VIII, par. 5 del Trattato di Londra, ma con impiego di parametri di liquidazione del danno diversi e notevolmente superiori a quelli liquidati in analoghi casi in Italia (con ovvie, pesanti critiche in relazione all'ammontare, solitamente esiguo, degli indennizzi corrisposti in occasione di incidenti aventi caratteristiche analoghe a quelle della tragedia del Cermis).

Pare possa sostenersi che l'iniziativa ora ricordata sia assai significativa nell'indicare quale via seguire per migliorare l'attuale regime giuridico del Trattato di Londra. Nei casi più gravi, e soprattutto nei casi in cui i militari stranieri hanno operato, nell'esercizio di un loro « *official duty* », in contrasto con le norme locali, con le procedure concordate e le raccomandazioni adottate per il loro rispetto — oppure con le regole di normale professionalità — la responsabilità dello Stato di appartenenza nel pagamento dell'indennizzo dovrebbe essere integrale (senza partecipazione per il 25% da parte dello Stato ospite). Ma non soltanto. In tal caso il pagamento dell'indennità dovrebbe avvenire secondo i criteri più favorevoli al danneggiato tra quelli impiegati nell'ordinamento dello Stato ospite e nell'ordinamento dello Stato di appartenenza dei militari. Ovviamente nella situazione ora indicata il ruolo dello Stato ospite dovrà essere quello (a) di garantire comunque il pagamento dell'indennizzo secondo i criteri ora indicati; (b) di favorire la composizione delle varie controversie nei riguardi delle famiglie delle vittime e degli altri danneggiati e (c) di indagare ed accertare le eventuali responsabilità dello Stato di appartenenza dei militari nella misura più aggravata innanzi indicata.

In merito a quanto da ultimo indicato il danneggiato dovrebbe potersi rivolgere direttamente, tramite gli appositi organi ad hoc di conciliazione (già previsti nel sistema NATO) e secondo procedure che potranno essere ulteriormente perfezionate, alle autorità militari straniere.

3. IL PROBLEMA DELL'ADEGUAMENTO DELLA DISCIPLINA NAZIONALE CIVILE E PENALE

Accanto alle questioni che coinvolgono la normativa internazionale, la Commissione si è posta il problema di valutare l'opportunità

(17) REISMAN and SLOANE, The Incident at Cavalese and Strategic Compensation, in American Journal of International Law, 2000, p. 505 ss.

di alcune modifiche alla normativa interna, civile e penale, tali da garantire una più soddisfacente tutela verso fatti analoghi a quelli della triste vicenda oggetto della nostra inchiesta.

Ad avviso della Commissione si potrebbero prospettare alcuni interventi normativi, brevemente esposti nei successivi paragrafi.

3.1. Interventi sull'articolo 589 c.p. o istituzione dell'articolo 589 bis.

L'articolo 589 c.p., che al primo comma prevede come penalmente rilevante l'omicidio colposo, prevede al comma secondo una circostanza aggravante nel caso in cui detto omicidio venga realizzato attraverso la violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Infatti, seppur in passato si è pensato che il secondo comma dell'articolo 589 c.p. potesse ritenersi una fattispecie autonoma del reato, è evidente come ormai da più di vent'anni la Suprema Corte di Cassazione ritenga il secondo comma dell'articolo 589 c.p. una aggravante del reato di omicidio colposo (18). È quindi evidente che per aggravare il comportamento lesivo previsto dall'articolo 589, allorquando si realizzi attraverso la violazione di norme sulla disciplina della circolazione aerea, basterà prevederlo espressamente al comma secondo dell'articolo 589 c.p., affianco a quanto già previsto in tema di circolazione stradale ed infortunistica sul lavoro.

Altrettanto agevole potrà essere l'eventuale aggiunta di un comma autonomo riguardante una circostanza aggravante rispetto all'ipotesi base del primo comma dell'articolo 589 c.p., da inserirsi tra il secondo ed il terzo comma del detto articolo di legge, e che individui espressamente il comportamento che venga a cagionare colposamente la morte di una persona attraverso la violazione di norme sulla disciplina della conduzione di velivoli.

È evidente che la detta circostanza aggravante potrebbe tecnicamente essere introdotta come reato autonomo all'articolo 589 bis c.p., pur non cambiando rispetto a quanto innanzi asserito nelle modalità di previsione del comportamento illecito.

Ancora più efficace, di sicura maggiore risposta sociale, e particolarmente incisiva potrebbe essere l'introduzione di una autonoma fattispecie di reato di omicidio colposo, da potersi introdurre sempre come articolo 589 bis c.p. e che possa riguardare non l'omicidio colposo realizzato attraverso la violazione di norme sulla circolazione aerea, ma l'omicidio colposo realizzato attraverso la conduzione di velivoli. In questo caso si potrebbe accertare esclusivamente l'esistenza della colpa sul piano comportamentale (anche, quindi, la colpa generica) e per il sol fatto che si venga a realizzare attraverso una conduzione di velivoli, senza doversi accertare, per l'applicazione dell'articolo 589 bis c.p., che il fatto si venga a realizzare attraverso una violazione della disciplina della circolazione aerea (colpa specifica). Questa formulazione dell'eventuale articolo 589 bis c.p., del resto, eviterebbe le problematiche sorte anche in ordine al comma secondo

(18) Cass. Pen. del 26/6/1975, in Cass. Pen. Mass. Ann., 1976, 704; Cass. Pen., Sez.III del 5/7/1976, in Arch. Giur. Circ. e sinistri, 1977, 292.

dell'articolo 589 c.p. che la giurisprudenza ha dovuto risolvere, accertando che perché esista l'omicidio colposo ex articolo 589 comma secondo c.p. non è necessario che venga violata una norma di comportamento contenuta nel codice della strada, ma una qualunque norma comportamentale prevista per la circolazione stradale (19) o venga omessa idonea misura a protezione del lavoratore, e non solo quando venga specificamente violata una norma sugli infortuni (20).

3.2. Interventi sull'articolo 590 c.p. o istituzione dell'articolo 590 bis.

Con le medesime modalità e possibilità di modifica legislativa dell'articolo 589 c.p. od istituzione dell'articolo 589 bis c.p., si potrebbe operare in relazione all'articolo 590 c.p.

L'articolo 590 c.p., infatti, che al primo comma prevede come penalmente rilevante le lesioni personali colpose, prevede al terzo comma una circostanza aggravante nel caso in cui dette lesioni si vengano a realizzare attraverso la violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. È quindi evidente che per aggravare il comportamento lesivo preveduto dall'articolo 590 c.p., allorquando si realizzi attraverso la violazione di norme sulla disciplina della circolazione aerea, basterà prevederlo espressamente al comma terzo dell'articolo 590 c.p., affianco a quanto già previsto in tema di circolazione stradale ed infortunistica sul lavoro.

Altrettanto agevole potrà essere l'eventuale aggiunta di un comma autonomo riguardante una circostanza aggravante rispetto all'ipotesi base del primo comma dell'articolo 590 c.p., da inserirsi tra il terzo ed il quarto comma del detto articolo di legge, che individui espressamente il comportamento che venga a cagionare colposamente la lesione di una persona attraverso la violazione di norme sulla disciplina della conduzione di velivoli.

È evidente che la detta circostanza aggravante potrebbe tecnicamente essere introdotta come reato autonomo all'articolo 590 bis c.p., pur non cambiando rispetto a quanto innanzi asserito nelle modalità di previsione del comportamento illecito.

Particolarmente incisiva potrebbe essere, poi, l'introduzione di una autonoma fattispecie di reato di lesioni personali colpose, da potersi introdurre sempre come articolo 590 bis c.p. e che riguardi le lesioni personali colpose realizzate attraverso la conduzione di velivoli.

3.3. L'ipotesi della responsabilità civile per il danno commesso da attività di volo, come forma sanzionatoria alternativa alla punibilità del fatto indipendente dall'accertamento della responsabilità penale.

Senza volersi dilungare su questa ipotesi, varrà brevemente rilevare come, in ogni caso, ed indipendentemente dalle eventuali modi-

(19) Cass. Pen. 17/2/1977, in Giust. Pen., 1977, II, 494.

(20) Cass. Pen. del 18/11/1982, in Cass. Pen. Mass. Ann. 1984, 1429.

ficazioni della normativa penale, è evidente che strettamente connessa alla lesione di un bene giuridico vi sia la necessità del risarcimento patrimoniale del danno subito. In tal senso, quindi, è facile poter ipotizzare l'introduzione di una normativa civilistica che preveda la necessità del risarcimento del danno nel caso in cui si realizzi la lesione di un bene giuridico tutelato in occasione della conduzione dei velivoli.

Questa soluzione, che potrebbe a nostro avviso facilmente inquadrarsi tra quelle relative allo svolgimento di attività pericolose o della responsabilità del datore di lavoro per i danni arrecati dai propri dipendenti nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti, sarebbe da ritenersi una espressa forma di « responsabilità oggettiva »: « chi trae vantaggio da una situazione risponde anche degli svantaggi: *ubi commoda, ibi incommoda*. Si potrebbe anche parlare, per utilizzare le parole del Trabucchi, di »responsabilità da accadimento, in contrapposizione a responsabilità da condotta« .

La detta forma di responsabilità oggettiva per attività di volo, che non troverebbe nel campo civilistico le preclusioni che una previsione normativa siffatta incontrerebbe nell'ambito della disciplina penalistica, permetterebbe l'attribuibilità di addebito, e la conseguente richiesta di risarcimento del danno, in linea diretta in capo al responsabile del volo causativo del danno. Sicchè, nel caso in cui a causare la lesione di un bene giuridico per azione di volo fosse un velivolo battente bandiera diversa da quella italiana, sarebbe evidente la possibilità di proporre una azione volta al risarcimento civilistico del danno subito direttamente in capo allo Stato di appartenenza del velivolo, senza dover attendere eventuali atti di generosità e magnanimità, magari dettati da opportunità politiche mutevoli nel tempo.

E ciò senza alcuna necessità di riscontrare una responsabilità in relazione alla conduzione del velivolo, ma per la sola circostanza dell'attività pericolosa connessa ed insita nel volo stesso. Così potendosi ipotizzare una risarcibilità del danno anche nell'ipotesi di caso fortuito o di forza maggiore, laddove lo si ritenesse necessario.

In questo modo, si sarebbe comunque tutelati da eventuali difetti di giurisdizione e si potrebbe comunque giuridicamente arrivare in ogni caso ad una sanzionabilità di un fatto compiuto nel territorio dello Stato italiano, anche se da soggetti di appartenenza differente e che possano eccepire l'esercizio della giurisdizione prioritaria da parte dello Stato di appartenenza.

Infatti, laddove si ipotizzi una responsabilità oggettiva che sanzioni civilisticamente e nei termini innanzi riferiti il danno arrecato attraverso l'esercizio dell'attività di volo, per la sola considerazione della stessa quale attività pericolosa, ci si verrebbe a trovare, in caso di incidente aereo, in due possibili ipotesi:

- a) l'esercizio del volo era attività riconducibile ad un « *official duty* »;
- b) l'esercizio del volo non era riconducibile ad un « *official duty* ».

Nel primo caso sarà tenuto al risarcimento del danno civile arrecato direttamente lo stato di appartenenza del soggetto agente, e

ciò indipendentemente da qualunque tipo di responsabilità personale dell'appartenente allo Stato di origine; nel secondo caso vi sarebbe esclusiva giurisdizione italiana in sede penale per l'accertamento delle responsabilità stabilite dall'articolo 27 Cost. comma primo, oltre che la possibilità di rivalersi direttamente sull'agente per la richiesta di risarcimento del danno in sede civile.

In ognuno dei due casi, pertanto, che a questo punto potrebbero essere rimessi anche alla sola dichiarazione di parte dello Stato di appartenenza del soggetto agente, vi sarebbe la possibilità diretta da parte dello Stato italiano della applicazione del proprio diritto.

4. LA DISCIPLINA DEI VOLI

4.1. Generalità.

Quest'argomento, il cui titolo sottintende il riferimento ai voli nella fascia delle basse e bassissime quote, per la molteplicità degli aspetti che lo caratterizzano si presta ad essere visto ed esaminato sotto varie ottiche. Qui, in particolare, viene affrontato sotto il profilo del quadro normativo e delle procedure di pianificazione e di controllo.

In via preliminare appare opportuno richiamare brevemente alcune nozioni inerenti al traffico aereo in generale ed al traffico aereo operativo, nel cui ambito rientrano i voli in esame. Ciò tenuto pure conto del fatto che in questa materia, sono intervenuti nel tempo progressivi adeguamenti, modifiche ed anche riassetti organizzativi. I predetti voli, come quelli di altro tipo, sono fondamentalmente sottoposti a precise regole che ne disciplinano lo svolgimento, anche mediante apposite strutture organizzativo-operative.

Per quanto concerne la circolazione nello spazio aereo del nostro Paese, in base alla legislazione vigente sono ammessi due tipi di traffico: il primo, denominato « traffico aereo generale » (GAT), riguarda l'attività di tutti i velivoli civili e alcuni voli di aerei militari, che seguono regole generali comuni; il secondo, denominato « traffico aereo operativo » (OAT), interessa solo velivoli militari, che sono obbligati a rispettare altre e ben definite regole. La coesistenza di entrambi i tipi di traffico, resa possibile dall'esistenza e dalla scrupolosa osservanza di queste regole, è assicurata dal loro coordinamento sistematico molto stretto, rivolto sia a soddisfare i requisiti imprescindibili della sicurezza del volo per tutti gli aeromobili indistintamente, sia ad armonizzare le finalità e le esigenze peculiari di tipi così diversi di traffico come quello civile e quello militare. Tale coordinamento viene assicurato ininterrottamente per l'intero arco giorno-notte grazie all'azione svolta da organismi civili costituiti a livello regionale (Enti dell'ATS, servizio di controllo del traffico) presso cui opera personale dell'A.M. (SCC/AM — servizio di controllo e coordinamento dell'A.M.). Va tuttavia osservato che il continuo processo di temperamento di necessità differenti non sempre conciliabili, a fronte del crescente sviluppo dei voli civili, soprattutto di tipo