

I Libri e le Monografie di VTDL

Diretta da

E. Gragnoli - J.A. Fernández Avilés - F. Marhold - M. Miscione - M. Ricci



Eufrasia Sena

Sicurezza della navigazione aerea e tutela del lavoro del personale di volo

Prefazione di Paolo Pascucci

MONOGRAFIE



G. Giappichelli Editore

I **Libri** e le **Monografie** di VTDL

Diretta da

E. Gagnoli - J.A. Fernández Avilés - F. Marhold - M. Miscione - M. Ricci

Monografie – 5

Eufrasia Sena

Sicurezza della navigazione aerea e tutela del lavoro del personale di volo

Prefazione di Paolo Pascucci



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2478-3
ISBN/EAN 978-88-921-7875-5 (ebook - pdf)

I volumi pubblicati nella presente collana sono assoggettati a procedura di referaggio doppio cieco (double blind peer review), mediante invio dell'opera a due valutatori anonimi.

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Prefazione

Le sicurezze del lavoro in volo

1. Scorrendo la vasta bibliografia del libro di Eufrasia Sena si può notare che, sebbene il lavoro del personale di volo non costituisca un tema particolarmente frequentato nella letteratura giuslavoristica, esso nondimeno emerge come oggetto di svariate trattazioni, più o meno recenti.

In effetti, la ricerca non intende tanto colmare una lacuna che non c'è, quanto semmai riconsiderare il tema sotto un particolare angolo visuale che si potrebbe definire delle “tante sicurezze”: della navigazione aerea, dei passeggeri e del personale di volo. Sicurezze che se, per un verso, possono estrinsecarsi nella tradizionale distinzione di matrice anglosassone tra *security* e *safety* – la prima intesa come l'insieme delle azioni e degli strumenti in risposta ad una minaccia in atto, derivante da azioni dolose finalizzate ad arrecare danni, mentre la seconda allude all'insieme di misure e strumenti atti a prevenire o ridurre gli eventi accidentali che potrebbero causare danni a persone o a cose –, per un altro verso tendono anche a ricongiungersi in un più ampio concetto di *safety* relativo non solo alla tutela della salute e sicurezza del personale di volo, bensì anche a quella dei passeggeri.

L'indubbia originalità della ricerca sta nel costante tentativo di focalizzare l'incidenza sul rapporto di lavoro di queste dimensioni del concetto di sicurezza che, pur talora diversificate, rispondono ad esigenze strettamente collegate tra di loro giacché la sicurezza del volo garantisce anche quella dei soggetti a bordo – lavoratori o passeggeri che siano – mentre, nel contempo, lavoratori in buona salute e perfettamente idonei all'esecuzione delle prestazioni possono affrontare con adeguate competenze le delicate problematiche che possono emergere durante la navigazione aerea.

D'altronde, che la sicurezza nelle sue dimensioni costituisca la cifra caratterizzante di questo libro emerge nitidamente già dall'articolazione del suo stesso titolo, nel quale l'oggetto della trattazione – la tutela del lavoro del personale di volo – è preceduto dall'obiettivo o, se si preferisce, dal criterio, cui essa deve comunque conformarsi, appunto la sicurezza della navigazione aerea.

2. Nel costituire il *fil rouge* della disciplina dei rapporti del lavoro aeronautico, la sicurezza del volo vi riconnette un tratto di specialità che, come evidenzia l'autrice, tende peraltro a travalicare quello comunemente rinvenibile nel lavoro nautico, nel quale essi sono stati tradizionalmente inquadrati. Infatti, sebbene il profilo della sicurezza della navigazione sia ben presente anche nel lavoro marittimo – sol che si pensi, tra l'altro, a quanto affermò la Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 124 del 1962 sullo sciopero dei marittimi – nel caso di quello aeronautico pare assumere una connotazione ancor più pregnante non foss'altro per la ben maggiore pericolosità del volo e per la gravità spesso esiziale delle conseguenze degli eventuali incidenti.

Peraltro, identificando la specialità del rapporto di lavoro aeronautico in quella del rapporto di lavoro marittimo non si terrebbe adeguatamente conto delle innegabili differenze fenomenologiche che contraddistinguono lo svolgimento della prestazione lavorativa nei due ambiti, a partire dalla loro durata, che nel caso della navigazione marittima può protrarsi per giorni e giorni mentre nell'altra ipotesi solo per alcune ore, così come differente appare l'incidenza nell'un caso e nell'altro degli scali a terra, ben più frequenti per il personale di volo le cui soste in località diverse da quelle di partenza ben possono essere assimilate a quelle che riguardano qualunque altro lavoratore che si trovi in trasferta.

In realtà, neppure il progressivo avvicinamento sia sul piano legislativo sia su quello giurisprudenziale del rapporto di lavoro aeronautico al rapporto di lavoro ordinario, che ha reso applicabili istituti propri del diritto comune del lavoro come la tutela contro i licenziamenti, è stato tuttavia in grado di ridurre quella che con un gioco di parole potrebbe definirsi la “speciale specialità” di tale rapporto.

Infatti, sebbene anche in altri ambiti professionali emergano norme “esterne” alla disciplina del rapporto funzionalizzate al perseguimento di un interesse pubblico – come quelle che, stabilendo speciali regole per l'accesso, fungono da limite esterno all'esecuzione di una particolare attività lavorativa – nel lavoro aeronautico la pervasività di tali prescrizioni è ben più ampia. Da un lato l'ordinamento stabilisce specifici requisiti per l'accesso alle professioni aeronautiche, subordinandole al conseguimento di abilitazioni e all'iscrizione in appositi registri, mentre, dall'altro lato, disciplina la stessa organizzazione di bordo, attraverso le norme sulla formazione dell'equipaggio e sui poteri del comandante.

Ciò si riflette su alcuni istituti lavoristici, come lo *ius variandi* e l'esercizio del potere disciplinare, la cui rivisitazione è appunto giustificata dalle particolari esigenze di sicurezza proprie del lavoro a bordo di un aeromobile. Infatti, l'esecuzione diligente della prestazione lavorativa passa attraverso una rigida osservanza delle istruzioni impartite dal superiore gerarchico, *in primis* il comandante, in cui si scorge il retaggio di profili di matrice militare, potendo lo

stesso comandante richiedere all'equipaggio, in caso di necessità, prestazioni che travalicano le mansioni di ognuno ed i correlativi limiti posti dall'ordinamento lavoristico.

Quanto al potere disciplinare, alla sua disciplina lavoristica si affianca un potere disciplinare pubblicistico esercitato dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e basato sul principio comunitario di *just culture*, in base al quale l'errore umano ragionevole non solo non dovrebbe essere assoggettato a sanzioni, ma dovrebbe costituire l'occasione per rimediare alle carenze del sistema, nel superiore interesse alla sicurezza, divenendo lo strumento attraverso il quale rilevare eventuali nuovi rischi connessi allo svolgimento di una determinata attività per prevenirli e mitigarli. Una prospettiva che, lungi dal fondarsi sulla "cultura della colpa" o della "caccia al colpevole", appare soprattutto funzionale alla costruzione di un modello di prevenzione dinamica proiettato ad un continuo miglioramento, così come accade anche nei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro nonché nei relativi modelli organizzativi sol che si pensi all'importanza del ruolo che vi giocano i "quasi incidenti" (*near miss*).

È altresì evidente che le peculiarità di cui si è detto condizionano anche il godimento dei diritti sindacali, che se non può pregiudicare la sicurezza dei voli non può però divenire un pretesto per conculcare *in toto* la libertà sindacale. Se, infatti, la disciplina dello sciopero nel settore aereo, tuttora prevista da una provvisoria regolamentazione ai sensi della l. n. 146/1990, consente un bilanciamento con i diritti dell'utenza, la totale negazione del diritto di sciopero o il divieto di affiliazione sindacale che pure affiora nei contratti di alcune compagnie c.d. *low cost* non possono ritenersi compatibili con il nostro ordinamento.

3. La rilettura che, attraverso la lente della sicurezza, il libro propone delle tante specificità che caratterizzano il rapporto di lavoro aeronautico offre l'occasione per qualche ulteriore considerazione sulla dimensione e sul significato della sicurezza della navigazione aerea. Una sicurezza le cui fonti di disciplina si rinvergono in un particolare e complesso sistema pubblicistico multilivello di regolazione, organizzazione e controllo nel quale emergono i ruoli di varie autorità, come il già ricordato ENAC a livello nazionale, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) a livello dell'Unione europea, l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) a livello dell'ONU.

Si tratta di un sistema proiettato a garantire *security* e *safety* e che costituisce l'indefettibile substrato dei più specifici sistemi di sicurezza che gli operatori del settore debbono adottare, anche nella veste di datori di lavoro, nello svolgimento della propria attività. In particolare, per quanto riguarda la dimensione della *safety*, tale sistema fa leva sul *Safety Management System*, il cui scopo principale è assicurare che le organizzazioni, oltre al rispetto delle

normative, abbiano la capacità di identificare, mediante specifiche procedure, i rischi per la sicurezza del volo e di mitigarli. Il che conferma, ove mai ve ne fosse ancora bisogno, che l'organizzazione e la gestione della sicurezza pre-suppone sempre ed a qualunque livello l'adozione di una metodologia sistemica, come d'altronde emerge anche nell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 per quanto concerne la sicurezza sul lavoro

Il preminente rilievo della sicurezza della navigazione aerea condiziona non solo la natura e l'assetto dei rapporti di lavoro del settore, ma anche il modo in cui va intesa la tutela della salute e della sicurezza di quei lavoratori che svolgono la propria prestazione specialmente sui voli commerciali finalizzati al trasporto dei passeggeri.

Infatti, fermo restando che, ovviamente, nei confronti di tali lavoratori il datore di lavoro dovrà adempiere nel modo più scrupoloso e adeguato tutti i propri obblighi prevenzionistici – a partire da quello informativo e formativo, che, per inciso, nel caso di specie non può ammettere dilazioni di sorta (come purtroppo spesso avviene in altre realtà produttive) –, è peraltro evidente che la peculiare finalità cui sono connesse le varie mansioni cui tale personale è adibito – vale a dire il trasporto aereo di persone, che deve essere appunto effettuato in condizioni di massima sicurezza – tende ad esaltare viepiù l'indifettibile cooperazione del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro.

A ben guardare, la superiore esigenza di garantire la sicurezza del volo dipende non solo dall'organizzazione pubblicistica "esterna" del traffico aereo gestita dall'ENAC e, correlativamente, dal suo rispetto da parte dei piloti del velivolo in ordine alle procedure, alle rotte e alle tempistiche da seguire, ma anche dal fatto che tutte le persone a bordo – personale e passeggeri – osservino scrupolosamente tutte le misure di sicurezza previste. D'altronde, al di là di alcuni servizi di ristoro, le attività del personale di assistenza al volo sono essenzialmente finalizzate a garantire il rispetto da parte dei passeggeri delle prescrizioni di sicurezza per tutelare la sicurezza del volo e, con essa, la sicurezza sia degli stessi passeggeri sia del personale medesimo. Si pensi alla verifica, prima del decollo, che i vari dispositivi elettronici (telefonini, *tablet* ecc.) siano spenti o posti in modalità tale da non interferire pericolosamente con la strumentazione di bordo.

E, anzi, sempre allo scopo di perseguire la superiore esigenza della sicurezza del volo, la sicurezza dei passeggeri e quella del personale tendono per certi versi a compenetrarsi come è dato verificare quando, dopo aver impartito ai passeggeri le istruzioni sui sistemi di sicurezza, anche le assistenti di volo debbono sedersi con le cinture allacciate durante le fasi di decollo e di atterraggio. In questa e in altre analoghe procedure pare di scorgere la plastica evidenza di quella posizione di garanzia a sfondo solidaristico che grava su ogni

membro dell'equipaggio nell'ambito del sistema aziendale di prevenzione, nei confronti degli altri lavoratori e dei passeggeri trasportati, e che, sulla scorta dell'art. 13 della direttiva quadro 89/391/CEE, emerge nell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 quando impone ad ogni lavoratore di «prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro». D'altro canto, la tutela della sicurezza dei passeggeri rientra a pieno titolo nella disciplina della tutela della sicurezza sul lavoro giacché, come afferma costantemente la giurisprudenza, anche coloro che, pur non essendo lavoratori, siano presenti legittimamente ed a pieno titolo nel luogo di lavoro, sono pienamente tutelati contro i possibili infortuni che possono accadervi e il datore di lavoro deve necessariamente considerare anche la loro presenza nella predisposizione delle misure di prevenzione volte a tutelare la salute e la sicurezza delle persone che operano e si trovano nel luogo di lavoro.

Se nella navigazione aerea le varie prospettive della sicurezza tendono a compenetrarsi tra loro, talora appannandosi l'esatto confine tra l'una e l'altra, ciò dipende essenzialmente dal fatto che in capo al responsabile dell'organizzazione, così come in capo agli altri soggetti dell'organigramma aziendale, gravano e coesistono posizioni di garanzia nei confronti tanto dei passeggeri trasportati quanto dei lavoratori, così come di questi ultimi nei confronti dei primi. Posizioni di garanzia che, a ben guardare, conformano gli stessi rapporti di lavoro in senso speciale nel senso che questi ultimi sono finalizzati a consentire l'esecuzione di prestazioni sicure sia per chi le rende sia per coloro a favore dei quali esse in ultima istanza sono rese, vale a dire gli utenti del servizio di trasporto aereo.

4. Nel chiudere queste brevi osservazioni, è opportuno sottolineare come il libro di Eufrosia Sena dedichi una giusta attenzione anche ad un'altra sicurezza: la sicurezza *del* lavoro, intesa come rispetto dei diritti fondamentali che debbono essere riconosciuti ad ogni lavoratore. Una sicurezza che è messa ogni giorno sempre più a repentaglio dalle conseguenze prodotte dalle profonde trasformazioni che negli ultimi anni hanno interessato gli assetti societari del settore del trasporto aereo.

Senonché, per quanto rilevanti, le esigenze economiche non possono compromettere le sicurezze e se *low cost* non può significare *low safety*, non può neppure significare *low employment protection*.

Paolo Pascucci

Capitolo I

La regolazione del lavoro aeronautico e le sue fonti alla luce delle esigenze di sicurezza del trasporto aereo

SOMMARIO

1. La sicurezza nel trasporto aereo: *safety e security*. – 2. Le esigenze di sicurezza nel trasporto aereo ovvero quel che resta della specialità del rapporto di lavoro del personale di volo. – 3. Sicurezza della spedizione e tutela dei lavoratori nell'evoluzione del diritto aeronautico: dai voli pionieristici al codice della navigazione. – 4. Il rapporto di lavoro del personale di volo nel sistema delle fonti. – 4.1. Le fonti internazionali e sovranazionali. – 4.2. Il codice della navigazione. – 4.3. Le leggi e le fonti regolamentari: il processo di avvicinamento al diritto comune. – 4.4. L'art. 35 St. ed il ruolo della contrattazione collettiva. – 4.5. Gli interventi della Corte costituzionale. – 5. Contrattazione collettiva, minimi retributivi e assegnazione delle licenze aeronautiche dopo il c.d. Decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. legge 17 luglio 2020, n. 77). – 6. Il carattere transfrontaliero della prestazione e la legge applicabile al contratto di lavoro.

1. *La sicurezza nel trasporto aereo: safety e security*

La navigazione aerea inizia ad affermarsi nei primi decenni del XX secolo, ma solo dopo la II Guerra Mondiale l'aviazione commerciale comincia ad assumere una reale importanza economica e sociale, con una contestuale crescita anche dell'attenzione riservata al tema della sicurezza, la cui regolamentazione è stata nel tempo fortemente implementata, sia dal punto di vista tecnologico che giuridico, tanto da rendere l'intero sistema del trasporto uno dei comparti più avanzati in tale campo¹.

¹ V.: Cacciabue Oddone Rizzolo 2019, con particolare riferimento all'incidenza del fattore umano nella gestione della sicurezza di tutti i sistemi complessi e di quello del trasporto aereo in particolare.

Sotto il profilo tecnico il trasporto aereo è considerato un sistema ad alta potenzialità lesiva per la collettività e di conseguenza ciò impone una accurata analisi dei rischi che funga da stru-

L'obiettivo del presente studio è verificare come la disciplina sulla sicurezza nel trasporto aereo incida sul rapporto di lavoro del personale di volo, determinandone la specialità. A tal fine verranno considerate non soltanto le problematiche connesse alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e quindi a bordo dei velivoli, ma più in generale come tutta la normativa sulla sicurezza della spedizione aerea incida sull'esecuzione della prestazione lavorativa e quindi sullo svolgimento del rapporto. L'analisi sarà condotta in una prospettiva giuslavoristica, nella quale si terrà conto dei presupposti e delle implicazioni di diritto della navigazione solo laddove inerenti alla questione ed indispensabili per comprenderne i profili lavoristici.

Punto di partenza dello studio è la considerazione che, nonostante la comune riconduzione al lavoro nautico, lavoro aereo e lavoro marittimo sono fattispecie profondamente diverse². Infatti, come meglio si dirà in seguito, sebbene la disciplina sulla navigazione aerea, e quindi anche quella relativa al rapporto di lavoro della “gente dell'aria”, sia nata per gemmazione dall'omologa disciplina marittimista, nel tempo sono emerse le profonde differenze esistenti tra i due ambiti.

Si pensi, ad esempio, all'esistenza nel settore marittimo di una “comunità viaggiante”³ che condivide, per periodi anche molto lunghi, spazi e tempi di vita e di lavoro e che, viceversa, non si ravvisa nel settore aereo, nel quale le modalità di svolgimento della prestazione non divergono da quelle di un qualunque altro settore produttivo, fatto salvo il dato geografico che gran parte della

mento di prevenzione. Circa trent'anni fa H.W. Heinrich, pioniere della ricerca sulla sicurezza nei sistemi industriali, riscontrò come per ogni grave incidente accadessero, in media, trenta incidenti di gravità minore e circa trecento eventi di pericolo, nei quali, pur non riscontrandosi danni a persone o cose, si potevano rilevare le stesse dinamiche di causalità degli eventi più gravi. Questa relazione esiste anche in aviazione: per ogni incidente grave, si verificano non meno di sessanta incidenti minori e non meno di seicento eventi di pericolo o inconvenienti. Di conseguenza la riduzione del numero di inconvenienti comporta a sua volta la diminuzione del numero di incidenti lievi ed anche gravi. V.: Florida, Perinu, Radini 2018, dove si ricorda come “rispetto agli altri sistemi di trasporto, quello aereo presenta aspetti peculiari. Infatti, a fronte del dato statistico di ricorrenza dei disastri aerei, sicuramente inferiore rispetto a quello di altri sistemi di trasporto (come quello automobilistico), si è in presenza di sinistri che producono eventi catastrofici con notevoli perdite di vite umane ... Il conseguimento di accettabili standard di sicurezza è quindi strettamente connesso al ruolo svolto dalla prevenzione e protezione dalle circostanze e dagli eventi che, in un sistema complesso quale quello aeronautico, determinano l'incidente grave attraverso rapporti di concatenazione causale”.

² V.: Tincani 2017, 755 ss.

³ Sulla nozione di “comunità viaggiante” e sulle differenze con il lavoro aeronautico si veda *infra*, par. 2.

prestazione lavorativa (e sicuramente quella più qualificante) si svolge “per aria”, con tutto ciò che questo può comportare dal punto di vista tecnico.

Non può quindi essere la generica riconduzione del rapporto di lavoro del personale di volo al lavoro nautico a renderlo “speciale”, quanto proprio il peso che l’intera disciplina sulla sicurezza, in tutte le sue accezioni, assume nella regolamentazione e nello svolgimento del rapporto. D’altro canto, però, nella normativa sul lavoro aeronautico manca una disciplina organica sulla sicurezza dei lavoratori, probabilmente perché norme latamente riconducibili a tale tema si rinvenivano in più parti di detta normativa ed anche in disposizioni apparentemente destinate a regolare specifici istituti, ma che in ultima analisi, trovano la loro giustificazione proprio nella necessità di garantire la sicurezza dei voli e dei soggetti imbarcati, lavoratori e non.

Le stesse norme che impongono il possesso di specifici requisiti e subordinano l’esercizio delle professioni aeronautiche all’acquisizione di abilitazioni ed alla iscrizione in albi sono finalizzate a garantire che chi opera in un settore tanto complesso e potenzialmente rischioso per sé e per gli altri, sia in possesso di tutte le competenze necessarie a gestire tanto le situazioni ordinarie che quelle di pericolo che potrebbero palesarsi nel corso della navigazione. Deve trattarsi in tal senso non solo di competenze tecniche ma anche di doti attitudinali che possano consentire al lavoratore di operare lucidamente anche in situazioni di grande *stress*.

Anche la normativa sulla composizione minima degli equipaggi, di cui si dirà in seguito ⁴, risponde alla medesima esigenza, ritenendosi che una adeguata gestione del velivolo possa avvenire soltanto con un determinato numero di lavoratori addetti e con specifiche professionalità. Esistono, quindi, numerose norme poste dal diritto della navigazione che, direttamente o indirettamente, sono finalizzate a garantire la sicurezza in volo, a partire da quelle sulla costruzione e manutenzione dei velivoli, sugli apparati di sicurezza a bordo fino all’articolata disciplina antiterrorismo, che attiene sia alle regole sulla imbarcabilità di persone e cose sia alla gestione di eventuali criticità in viaggio.

La disamina di tali normative esula dal tema di questa trattazione, ma va comunque segnalato che la portata del tema della sicurezza nel lavoro aereo è particolarmente ampia perché essa va declinata nella duplice veste di *safety* e *security*, intendendosi per *safety* l’insieme di misure e strumenti atti a prevenire o ridurre gli eventi accidentali che potrebbero causare ferite a persone o danni a cose ⁵, per *security* l’insieme delle azioni e degli strumenti in risposta ad una

⁴ V. *infra*, cap. 2, par. 2.

⁵ ENAC, *Programma Nazionale per la Safety dell’Aviazione Civile*, 4^a ed., 9 gennaio 2020,

minaccia in atto, derivante da azione dolosa, organizzata cioè proprio allo scopo di arrecare danni⁶.

Safety e *security* individuano quindi un complesso eterogeneo ed articolato di doveri incombenti sul datore di lavoro e finalisticamente orientati alla tutela e protezione della sicurezza dei lavoratori nel luogo in cui questi ultimi pongono in essere le prestazioni lavorative. In particolare il termine “*safety*” si riferisce agli obblighi gravanti sul datore di lavoro, in quanto titolare di una posizione di garanzia riconducibile all’art. 2087 c.c. e disciplinata dal d.lgs. n. 81/2008, di tutelare la posizione del dipendente sul posto di lavoro, garantendogli incolumità e benessere psicofisico e predisponendo un luogo per l’espletamento della prestazione lavorativa idoneo alla concretizzazione di tale finalità.

Secondo il *Programma Nazionale per la Safety dell’Aviazione Civile*, la *safety* è “la condizione nella quale i rischi associati alle attività aeronautiche sono ridotti e controllati ad un livello accettabile” e tale ultimo aggettivo sta a significare che il livello di sicurezza deve essere stato “determinato, condiviso e sostenuto dallo Stato”, attraverso la predisposizione del *Safety Management System*, che consenta da un lato di prevenire i rischi per la sicurezza, anche facendo tesoro delle esperienze passate⁷, e dall’altro di rispondere tempestivamente ed efficacemente a qualunque situazione di crisi possa crearsi⁸.

La “*security*”, invece, è stata oggetto di interesse progressivamente crescente negli ultimi anni e, pur riferendosi comunque a un dovere incombente sul datore di lavoro va ricondotta ad una sfera più ristretta e più specifica di circostanze: mentre la *safety* trova la sua esplicazione genericamente con riferimen-

<https://ansv.it/wp-content/uploads/2020/07/SPP-Italia-ed.-4-2020.pdf>, definisce la *safety* come “la condizione nella quale i rischi associati alle attività aeronautiche sono ridotti e controllati ad un livello accettabile” e “in accordo alle *provision* ICAO contenute nell’Annesso 19 dell’ICAO, la determinazione di un livello “accettabile” di prestazione della Safety dell’Aviazione Civile, presuppone che tale livello sia stato determinato, condiviso e sostenuto dallo Stato, che deve poi utilizzarlo, come esplicitamente stabilito dagli standard ICAO, per verificare le prestazioni dell’intero Sistema dell’Aviazione Civile”.

⁶ ENAC, *La sicurezza del volo. La security*, https://www.enac.gov.it/ContentManagement/information/N306779093/91-102_ENACsecurity.pdf, ricorda come, sebbene il concetto di *security* fosse già presente *in nuce* nella Convenzione di Chicago del 1944 e successivamente sviluppato da altre convenzioni internazionali (cfr. *infra*, par. 3), la sua regolamentazione è stata fortemente implementata dopo i tragici fatti dell’11 settembre 2001, dopo i quali sono state stabilite “misure di prevenzione e controllo severissime, strutturate su standard internazionali e abbinate a un’attività di continuo monitoraggio sull’intera organizzazione del trasporto aereo”.

⁷ Si veda in tal senso il principio eurounitario della *just culture* e la sua applicazione, *infra*, cap. 2.

⁸ *Programma Nazionale per la Safety dell’Aviazione Civile*, 4^a ed., cit.

to alle condizioni di lavoro del soggetto tutelato, la “*security*” individua l’obbligo del datore di lavoro di salvaguardare e cautelare la posizione dei lavoratori (e di chiunque sia a bordo) da eventi legati ad atti *lato sensu* criminali.

In particolare l’attività riconducibile alla *safety* nel settore aereo è finalizzata ad evitare il ripetersi di incidenti aerei accaduti in passato: non a caso un esplicito riferimento alla sicurezza in termini sia proattivi che reattivi è contenuto del c.c.n.l. del trasporto aereo – Parte generale del 2019, all’art. 12, dove si prevede che le parti contrattuali operino in una “ottica proattiva condivisa”, dove ciascuno collabori, nel rispetto delle proprie funzioni, “in modo tale non solo da valutare, prevenire, eliminare e/o ridurre progressivamente i rischi ed i pericoli alla fonte, ma anche per poter creare un ambiente di lavoro ottimale”. La sicurezza viene quindi garantita attraverso un processo circolare nel quale, partendo dall’analisi approfondita di incidenti o inconvenienti gravi accaduti in passato⁹, vengono in un primo momento determinate con sufficiente credibilità le cause dell’evento e successivamente elaborate delle raccomandazioni, finalizzate a minimizzare le possibilità che queste si ripresentino in futuro. In tal modo la reazione agli eventi avversi già verificatesi (*safety* reattiva) si lega ai processi di prevenzione degli incidenti e degli infortuni (*safety* proattiva)¹⁰.

2. *Le esigenze di sicurezza nel trasporto aereo ovvero quel che resta della specialità del rapporto di lavoro del personale di volo*

Il diritto aeronautico si è sviluppato parallelamente al diffondersi della navigazione aerea, per regolamentare non solo i voli, ma anche tutte le attività ad essi correlate, ivi comprese le attività svolte a terra e i rapporti di lavoro del personale che, a vario titolo, è coinvolto nella navigazione.

In particolare il diritto del lavoro del settore aereonautico nasce come filiazione della disciplina sul lavoro nautico¹¹, sulla quale tradizionalmente si è modellato, riprendendone vari istituti: dal contratto di lavoro, originariamente

⁹ Si vedano in tal senso i compiti dell’Agenzia per la sicurezza del volo, *infra*, cap. 2.

¹⁰ La normativa fondamentale a livello mondiale dei processi di sicurezza nel trasporto aereo è, infatti, l’art. 26 della Convenzione di Chicago che disciplina le inchieste per infortunio, finalizzate non soltanto a chiarire le ragioni del singolo evento, ma più in generale ad investigare sugli elementi che possono mettere a rischio la sicurezza del volo.

¹¹ V.: D. Gaeta 1963, 128, dove si sottolinea l’“unitarietà del diritto della navigazione”, e Spasiano 1963, 287. Per la dottrina più recente in merito all’autonomia del diritto della navigazione si veda Comenale Pinto 2021, 3 ss.

definito di arruolamento al pari di quello marittimo¹², ai poteri del comandante, pur nel rispetto di diverse peculiarità. Il codice della navigazione contiene, infatti, una specifica sezione dedicata al personale aeronautico, originariamente indicato anche con la locuzione “gente dell’aria”. In particolare, secondo l’art. 731 c. nav., il personale aeronautico comprende sia il personale di volo (art. 732 c. nav.: personale addetto al comando, alla guida e al pilotaggio di aeromobili, personale addetto al controllo degli apparati e degli impianti di bordo, personale addetto ai servizi complementari di bordo) che il personale non di volo (art. 733 c. nav.: personale addetto ai servizi del traffico aereo, personale, non di volo, delle imprese di trasporto aereo, personale dei servizi di assistenza a terra, il personale addetto ai servizi di manutenzione, personale addetto ai controlli di sicurezza).

Appare quindi subito evidente che non esiste una sovrapposibilità tra la nozione marittimista di “gente di mare” e quella aeronautica di “gente dell’aria”. Nel primo caso, infatti, si intende il solo personale imbarcato, per distinguerlo da quello addetto ai servizi di terra o nei porti; nel lavoro aereo invece la nozione di gente dell’aria ricomprende anche il personale di terra ed il personale tecnico, mentre per indicare il solo personale imbarcato è utilizzata la locuzione “personale di volo”¹³. La definizione “gente dell’aria” è stata comunque superata dopo l’approvazione del d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, il quale, all’art. 7, stabilisce che in tutte le disposizioni del codice della navigazione le parole “gente dell’aria” debbano essere sostituite con l’espressione “personale aeronautico”¹⁴.

¹² Tale definizione si rinveniva nella legge 8 febbraio 1934, n. 331 sullo stato giuridico della gente dell’aria ed è stata superata con l’adozione del codice della navigazione, approvato con il r.d. 30 marzo 1942, n. 327. V.: Spasiano 1942, 268.

¹³ Nel codice della navigazione, l’espressione “gente dell’aria” sarebbe dovuta essere riservata soltanto al personale di volo ed essere sostituita dall’espressione “personale aeronautico” per indicare tutti i lavoratori del settore, nell’ampia accezione di cui alla legge del 1934 (V.: Spasiano 1941, 930), ma, come è chiarito nella Relazione del Ministro Guardasigilli al Re sul testo definitivo del codice “il legislatore ha mantenuto tale denominazione nella sua ampia accezione, sorta dalla pratica, per aderire ai voti della Federazione interessata” (così Spasiano 1942, *loc. cit.*).

¹⁴ La scelta del legislatore del 1942 di ricomprendere nella disciplina del lavoro aeronautico anche il personale adibito esclusivamente a servizi di terra, nelle cui prestazioni non si ravvisano elementi tipicamente riconducibili alla navigazione, ha suscitato non poche perplessità, avendo determinato un’eccessiva estensione della categoria, abbracciando anche professionalità che non si caratterizzano per reali elementi di specialità, bisognosi di una regolamentazione *ad hoc*. In merito non forniva un chiarimento nemmeno la nozione di gente dell’aria contenuta nel regolamento sullo stato giuridico della gente dell’aria (art. 1 d.P.R. 1 settembre 1967, n.

Capitolo II

Sicurezza dei voli, organizzazione del lavoro e disciplina del rapporto

SOMMARIO

1. L'accesso alle professioni aeronautiche. – 2. L'equipaggio dell'aeromobile. – 3. Il comandante dell'aeromobile. – 4. Tra aria e terra: i piloti dei “droni”. – 5. Il sistema sanzionatorio tra diritto del lavoro e diritto della navigazione ed il criterio del *just culture*. – 6. La protezione assicurativa del personale di volo.

1. *L'accesso alle professioni aeronautiche*

Lo sviluppo e la diffusione dell'aviazione civile hanno determinato nel tempo una moltiplicazione delle figure professionali coinvolte nella gestione dei voli e contemporaneamente un incremento delle esigenze di sicurezza, il tutto in un quadro normativo complesso che tiene conto della normativa internazionale, a sua volta fondata sull'Annesso I dell'ICAO – Licenze del personale¹, che stabilisce i requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso alle professioni aeronautiche, onde favorire una procedura di standardizzazione a livello sovranazionale delle professionalità. A livello nazionale i titoli professionali, i requisiti e le modalità di rilascio sono definiti con regolamento ENAC ai sensi dell'art. 734 c. nav².

La disciplina delle professioni aeronautiche, però, prevede, non solo una

¹ Su origini e funzioni dell'ICAO si rinvia a cap. 1, par. 3. In particolare, la Convenzione di Chicago, che ha istituito l'ICAO, ha 19 allegati tecnici, c.d. Annessi, attraverso i quali vengono dettate le regole dell'aviazione civile. Alcuni di questi Annessi sono coevi alla Convenzione, sebbene più volte emendati nel corso del tempo per renderli idonei a disciplinare il moderno trasporto aereo; altri sono stati approvati in anni più recenti. L'Annesso I stabilisce le regole generali per le licenze dei piloti (dal 2018 anche per le licenze dei c.d. piloti da remoto, ovvero i piloti dei droni) e degli assistenti di volo.

² Cfr. ENAC, *Regolamento per le iscrizioni negli albi e nel registro del personale di volo*, www.enac.gov.it.

particolare organizzazione amministrativa del personale, individuato e selezionato attraverso un meccanismo di abilitazioni ed iscrizioni in albi, ma anche un particolare regime penale e disciplinare ed un complesso di diritti ed obblighi che trascendono il rapporto di lavoro e trovano fondamento nella peculiarità dell'attività prestata. Lo scopo della normativa è, quindi, da un lato controllare la qualificazione di chi accede alle professioni nautiche ed aeronautiche e dall'altro assicurare un complesso di regole che sia funzionale a garantire la sicurezza della navigazione. Sebbene anche in altri settori professionali si riscontrino norme a disciplina delle professioni, esse non hanno la medesima pregnanza che si rinviene in campo nautico. Nel settore marittimo ed aeronautico, infatti, ciò che rileva è l'attività in sé, a prescindere dalle forme in cui è svolta, se di lavoro subordinato o autonomo o anche a carattere del tutto occasionale e senza fine di lucro. Anche in questa ultima circostanza chi svolge l'attività in questione deve essere iscritto nei registri del personale navigante e rispettarne le regolamentazioni. Il codice della navigazione, infatti, si applica a tutti gli addetti ai servizi di bordo senza alcuna ulteriore specificazione³.

Sebbene gli aspetti legislativi e contrattuali dell'esercizio della professione operino apparentemente su piani distinti, le loro intersezioni sono molteplici e ciò non solo perché il possesso delle dovute abilitazioni è condizione necessaria alla stipula del contratto di lavoro, ma per la rilevanza che l'ordinamento assegna alle modalità di esercizio delle professioni. Ciò aveva portato una risalente dottrina ad ipotizzare la finalizzazione della professione nautica alla realizzazione di interessi pubblici⁴ o un esercizio privato di pubbliche funzioni⁵ o ancora, in tempi relativamente più recenti, di un servizio di pubblico interesse⁶. Più concretamente l'esercizio delle professioni nautiche costituisce anche, ma non soltanto, lo strumento attraverso il quale l'ordinamento realizza il suo interesse al buon funzionamento dei traffici⁷, come dimostrato dalla previsione di sanzioni direttamente previste dalla legge per comportamenti di norma puniti sul piano disciplinare, probabilmente anche in ossequio all'originaria impostazione di matrice militare della disciplina navigazionistica.

³ Secondo D. Gaeta 1984, 13, il carattere professionale della prestazione può essere escluso solo quando l'attività sia svolta su aerei da turismo e senza fini di lucro. In tutti gli altri casi, e quindi anche in caso di prestazioni meramente occasionali, l'attività deve considerarsi svolta a titolo professionale e richiede quindi le dovute iscrizioni (così anche Menghini 1996, 137 e Minervini 1961, 8).

⁴ V.: Scialoja 1942, 165.

⁵ V.: Torrente 1948, 34.

⁶ V.: Querci 1989, 78.

⁷ V.: Tullio 1991, 4 ss.

Ciò non toglie, però, che l'attività nautica realizza prevalentemente scopi di natura privata, rispetto ai quali l'intervento del legislatore si limita all'identificazione delle condizioni nell'ambito delle quali essa può svolgersi. Detto intervento opera cioè dall'esterno, stabilendo una serie di regole imperative che si giustificano con la necessità di far sì che la navigazione tanto marittima quanto aeronautica avvenga nel rispetto dei massimi standard di sicurezza⁸.

Il sistema delle iscrizioni ha un'origine molto antica, riconducibile alla seconda metà del XVII secolo in Francia, quando venne introdotto un meccanismo di immatricolazione dei marittimi per organizzare una nuova forma di coscrizione dei marinai, fino a quel momento realizzata attraverso il prelievamento a viva forza degli stessi⁹. Il ricorso alle matricole si impose in Italia sull'onda della legislazione napoleonica, entrando nel codice della marina mercantile. Uno scopo secondario dei registri marittimi era legato a motivazioni di ordine pubblico, poiché i marinai erano considerati alla stregua dei senza fissa dimora e l'iscrizione consentiva di controllarne gli spostamenti, onde evitare anche espatri illegali. Inoltre, la matricolazione serviva a ricostruire la storia professionale del marittimo, utile al momento dell'assunzione e per le progressioni di carriera, ma anche per il controllo di eventuali diserzioni¹⁰.

Il sistema dell'iscrizione marittima è stato trasfuso nella legislazione aeronautica con i primi interventi normativi degli anni Trenta, probabilmente per la notevole attrazione che la legislazione nautica, già fortemente strutturata, esercitava sul nascente ordinamento aeronautico. Sebbene le finalità di tutela della sicurezza della navigazione siano tradizionalmente ritenute estranee alla normativa sulle iscrizioni, ritenendosi che altre norme siano preordinate a tal fine, come, *in primis*, quelle sul conseguimento dei titoli abilitativi, non può escludersi che anche l'iscrizione, seppur in forma meno pregnante, contribuisca al medesimo obiettivo. La natura giuridica dell'iscrizione è incontrovertibile in dottrina e giurisprudenza: si tratta di un atto amministrativo non discrezionale, il cui contenuto è vincolato al possesso da parte del richiedente dei titoli e requisiti richiesti ed il lavoratore gode di un diritto soggettivo perfetto all'iscrizione¹¹.

⁸ V.: Menghini 1996, 140-141 sottolinea come l'interesse che muove l'armatore o l'esercente, così come tutti gli addetti alle professioni nautiche, sia la realizzazione della spedizione. Si tratta cioè di un interesse che rimane nella sfera privata, anche se soggetto al rispetto di regole dettate dal legislatore a fini di protezione dell'interesse pubblico.

⁹ V.: D. Gaeta 1991, 668.

¹⁰ V.: Menghini 1996, 167-168 e D. Gaeta 1991, 670.

¹¹ V.: Menghini 1996, 169-170. Una risalente dottrina scinde l'iscrizione in un due momenti concettualmente distinti: l'accoglimento della domanda dopo la verifica del possesso dei re-