

Servizio aeroportuale

# Quando il gabbiano investe l'aereo: responsabilità private e pubbliche per *mala gestio* del servizio aeroportuale

TRIBUNALE DI GENOVA 5 ottobre 2001

Giudice Unico Braccialini - Tnt Express Ltd. c. Autorità portuale di Genova, Aeroporto di Genova S.p.A., Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Ente nazionale per l'Assistenza al Volo

*Rapporto tra gestore aeroportuale e vettore aere - Obbligazione contrattuale - Non sussiste - Responsabilità aquiliana - Sussiste.*

(c.c. art. 2043)

**Tra il gestore aeroportuale ed il vettore aereo non sussiste un rapporto obbligatorio di fonte contrattuale. La responsabilità del primo nei confronti del secondo è, dunque, di natura aquiliana.**

*Gestione aeroportuale - Esercizio di attività pericolose - Sussiste.*

(c.c. art. 2050)

**La gestione aeroportuale costituisce esercizio di attività pericolosa non solo in virtù della frequenza e della gravità dei sinistri che avvengono negli aerodromi o in prossimità di essi, ma anche in considerazione del fatto che esistono strutture amministrative volte a prevenire i rischi da essa occasionati. Fattori ambientali e climatici possono aumentare i rischi connessi con la gestione aeroportuale, giustificando ulteriormente l'applicazione della disciplina sulla responsabilità per esercizio di attività pericolosa (nella specie, un aeromobile di proprietà di un corriere internazionale era venuto a collisione con uno stormo di gabbiani immediatamente dopo il decollo dall'aeroporto costiero di Genova-Sestri, in una stagione in cui, di regola, si registra un intensificarsi della fauna avicola nei pressi degli scali).**

*Valutazione delle misure di sicurezza - Parametri elaborati dall'I.C.A.O. - Raccomandazioni non adottate dall'ordinamento italiano.*

(Convenzione di Chicago art. 38; cod. nav. art. 687)

**Nel valutare le misure poste in essere dal gestore aeroportuale per garantire la sicurezza dello scalo, l'interprete può fare riferimento ai parametri elaborati dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.), sebbene le raccomandazioni che li contengono non siano state attuate nell'ordinamento italiano.**

*Declaratoria di responsabilità per attività pericolosa - Nesso di causalità - Criteri probabilistici - Ammissibilità.*

(c.c. art. 2050)

**Ai fini della declaratoria di responsabilità per esercizio di attività pericolosa, il nesso di causalità tra la mancata adozione delle idonee misure di sicurezza da parte del gestore aeroportuale ed il verificarsi di un sinistro ai danni di un velivolo in fase di decollo può essere apprezzato in base a criteri probabilistici.**

*Aeroporto statale - Concessione a un gestore privato - Applicabilità alle autorità concedenti della disciplina di cui all'art. 2050 c.c. - Ammissibilità.*

(c.c. art. 2050)

**Qualora un aeroporto statale sia stato affidato in concessione ad un gestore privato, anche alle autorità concedenti è applicabile la disciplina sulla responsabilità per esercizio di attività pericolosa: la concessione di pubblico servizio, infatti, non determina una sostituzione integrale del concessionario rispetto al concedente nell'esercizio dello stesso.**

### *Motivi della decisione*

Si discute, com'è agevole intendere dalla precedente sintesi delle opposte prospettazioni delle parti, delle conseguenze dannose subite da un aeromobile straniero decollato dall'aeroporto di Genova a seguito dell'impatto (ed "ingestione" da parte delle turbine dell'aviomobile) di una nutrita colonia di gabbiani: fatto avvenuto nella tarda serata del 7 giugno 1989 e risolto fortunatamente - grazie alle caratteristiche dell'aviogetto ed all'abilità dei piloti - con soli danni materiali ai motori, alle ali ed alla fusoliera del velivolo, pur se di apprezzabile consistenza.

Nella fase istruttoria sono stati messi a fuoco, con l'ordinanza riservata in data 17 giugno 1998, una serie di questioni preliminari concernenti la ritualità della domanda risarcitoria; la legittimazione attiva della parte attrice; l'intervenuta prescrizione. A quanto considerato nell'occasione in tale provvedimento, deve intendersi qui fatto integrale rinvio, anche per il complemento motivazionale contenuto nella successiva ordinanza del 4 ottobre 1999 con cui sono stati trattati e risolti anche i dubbi di ritualità dell'introduzione nel processo di documenti amministrativi (nota ministeriale 23 giugno 1993) prodotti da TNT Express nell'apposita fase istruttoria: provvedimento da intendersi anch'esso qui integralmente ribadito.

Passando ad esaminare le tematiche di merito, ritiene lo scrivente che la relazione De Judicibus costituisca valida base per la completa e convincente ricostruzione dell'accaduto, e sulla scorta delle osservazioni e rilievi forniti in risposta all'articolato quesito sottoposto allo specialista, sia possibile individuare le carenze della gestione aeroportuale che hanno concretamente inciso sul prodursi del fatto dannoso, con conseguente evidenziazione delle relative responsabilità.

Si impone però una premessa visto che alcune difese (in particolare, l'Avvocatura Distrettuale ed i patroni dell'Aeroporto) hanno adombrato una certa qual parzialità dell'elaborato peritale.

La passione civile, l'insofferenza per i ritardi della nostra organizzazione dell'aviazione civile rispetto a quelle di Paesi più evoluti ed attenti alla tematica della sicurezza del volo, l'indubbia competenza del c.t.u. nel settore dell'investigazione aerea ed una probabile assenza di diplomazia del com.te De Judicibus hanno parzialmente nuociuto all'elaborato peritale nelle ripetute parti in cui è stato affrontato, non richiesto, il problema delle conseguenze dell'incidente aereo in esame - che di seguito si definirà *bird strike* in base alla definizione universalmente diffusa dell'impatto tra aeromobile ed uno o più volativi, termine impiegato anche in importanti convenzioni internazionali - ai fini dell'apertura di un'indagine tecnico-amministrativa prevista dal cod. nav. o di un'indagine tecnica ai sensi dell'Annesso 13 della Convenzione di Chicago del 1944 istitutiva dell'I.C.A.O. (v. le risposte al quesito n. 1 alle pagg. 14-17; e la discussione nelle pagg. 13-21 del quesito n. 4).

Non è certamente questa la sede per sindacare il comportamento dell'autorità amministrativa, relativamente alle iniziative da assumere per verificare le cause e gli esiti del sinistro che qui si discute, perché qui non sono sottoposti a giudizio profili di responsabilità disciplinare o penale rispetto alle deci-

sioni assunte di non dare corso alle approfondite verifiche tecniche previste dalle fonti interne e dalle convenzioni internazionali; e non è neppure compito del giudizio civile di danno, determinare direttamente l'adozione di precauzioni omesse, surrogandosi all'autorità amministrativa.

Qui si discute delle conseguenze dannose di un incidente aviatorio, che ha determinato danno economico consistente (per fortuna senza perdita di vite umane e del velivolo) ad un operatore straniero: ma la pericolosità dello scalo genovese può apprezzarsi solo per il periodo precedente l'incidente, mentre l'eventuale sottovalutazione da parte delle competenti autorità amministrative nazionali circa le conseguenze della collisione del 7 giugno 1989 in riferimento alla normativa convenzionale internazionale in tema di investigazione aerea rimane fuori del processo. Anche se, come sottolineato dal c.t.u., trattandosi del più consistente fatto di *bird strike* mai registrato in Italia (il Bae 146 ebbe un motore fuori uso, e due si spensero dopo il fortunoso atterraggio; nello scontro sono rimasti uccisi almeno 200 gabbiani: v. quesito n. 2 pagg. 14-15), l'analisi della sua dinamica ha preceduto l'odierno processo e da tempo ha innescato un dibattito tra gli operatori del settore, che non è rimasto senza seguito sia per quanto concerne le misure preventive adottate in seguito nello scalo locale (v. le risposte al quesito n. 13), sia per la successiva evoluzione - pur con tempi non propriamente europei - delle strutture amministrative italiane nel senso di un più consapevole ed organico approccio al problema della sicurezza del volo. E, pur con tutti i limiti appassionatamente sottolineati dal c.t.u., la creazione con decreti ministeriali n. 1 del 1993 e n. 7 del 1997 del *Bird Strike Committee of Italy* - quale prima sede di coordinamento nazionale degli studi di "riduzione del rischio" di impatto di aviomobili con uccelli - si muove certamente nella direzione di una più efficace prevenzione del rischio di collisione tra aeromobili ed uccelli.

Al di là dunque di tale non richiesta appendice, la competenza tecnica del perito non può mettersi minimamente in discussione, e d'altro canto il notevole pregio dell'articolata e completa relazione valgono più di qualunque "difesa d'ufficio" sulla scelta dello specialista. Successivi incarichi consulenziali assunti per altri soggetti in distinti e successivi procedimenti penali (si allude alla nota e recente vicenda del Dornier parzialmente inabissatosi a fine pista, ricordata dall'Avvocatura) non hanno nulla a che vedere con l'odierno caso e toccano altro tipo di problemi di sicurezza dello scalo genovese (le opere fisse a fine pista).

Non può pertanto dirsi che una certa severità nel valutare il rigore dimostrativo di certe tesi tecniche - soprattutto sulla dinamica del sinistro - avanzate da alcune Amministrazioni pubbliche, abbiano inciso sul prudente ed imparziale accertamento dei dati tecnici di causa da parte del com.te De Judicibus.

Seguendo un ordine parzialmente diverso rispetto alla scansione logica delle risposte peritali, è opportuno esaminare le tematiche controverse nel processo secondo il seguente ordine: a) l'esatta ricostruzione dell'incidente aereo; b) l'individuazione delle precauzioni carenti oppure omesse, le quali ab-

biano assunto incidenza causale ai fini del verificarsi dell'evento; c) l'allocatione delle esatte responsabilità soggettive; d) la quantificazione del danno.

...*Omissis*...

Importanti fonti informative, tenute presente dal consulente per verificare l'ipotesi ricostruttiva, sono costituite dall'analisi delle condizioni meteorologiche e di visibilità, e dalla conoscenza delle abitudini comportamentali dei laridi in generale, soprattutto di fronte a pericoli come quello costituito dal transito degli aeromobili (conoscenze ampiamente esposte nelle risposte allo specifico quesito). Per finire con l'accurata descrizione delle caratteristiche del decollo "STOL" (con breve rincorsa) dell'aeromobile Bae 146 di TNT, che ha avuto una parte importante nella dinamica dell'ingestione dei gabbiani, dato che all'accentuato angolo di salita del quadrigetto postale, si è sommato il comportamento spaventato dei gabbiani, portati a reagire alle aggressioni proprio "salendo" in verticale, piuttosto che spostandosi di lato. Ragion per cui, tali due fattori (comportamento tipico dei laridi di fronte ad aggressioni reali o temute; angolo di salita del decollo STOL del Bae 146) hanno interagito negativamente amplificando i danni nella vicenda in esame; ma un ruolo non trascurabile ha avuto anche la particolare silenziosità dei motori del "piccolo" quadrigetto inglese, come messo in rilievo dal com.te De Judicibus, in quanto i gabbiani fino all'ultimo non hanno percepito il pericolo in arrivo.

Del tutto convincente risulta quindi il quadro ricostruttivo in tal modo offerto, dal momento che attingendo da tali diverse fonti informative, il c.t.u. ha motivatamente concluso per la presenza dei gabbiani sul tratto di raccordo tra le piste aeroportuali, in posizione non visibile né ai piloti né agli addetti alla torre di controllo sia per l'ubicazione degli uccelli, che per l'effetto mimetico delle loro livree, nella fase anteriore al decollo dell'aeromobile.

Con uguale rigore argomentativo, il c.t.u. ha motivatamente escluso una collisione con uno stormo di gabbiani in volo di trasferimento. Basterebbe citare, tra le molte conferme indicate dal c.t.u. all'ipotesi conclusiva, e per confutazione dell'opposta tesi, le abitudini dei laridi (che non volano di notte), fino alla raccolta finale delle carogne nel bel mezzo dell'area aeroportuale, eseguita dopo l'incidente dagli addetti alla vigilanza, che riempiono tre carrelli da bagagli con i corpi degli animali. D'altro canto, se i gabbiani fossero stati in volo prima del decollo dell'aeromobile, magari partendo dalla non lontana diga foranea - come ipotizza l'Avvocatura dello Stato - non si comprende come la loro nutrita presenza sia sfuggita all'avvistamento (diretto e strumentale) dei vari operatori interessati, ed in primo luogo degli addetti della torre di controllo.

Persuasiva appare anche la ricostruzione delle manovre eseguite dal Bae 146 immediatamente dopo l'impatto, nella quale non si evidenzia alcuna anomalia o carenza delle procedure di emergenza messe in atto dal personale di bordo. In effetti deve convenirsi che una buona dose di perizia, ma anche di fortuna, hanno consentito il rientro dell'aereo danneggiato ed evitato la caduta di esso in mare o, peggio, sui vicini insediamenti civili.

L'insidiosa presenza di qualche centinaio di gabbiani sulla pista aeroportuale, in una posizione non visibile all'equipaggio ed agli addetti della torre di controllo, ed il comportamento dello stormo al passaggio dell'aereo in fase di decollo, diventano così i fattori determinanti del sinistro.

La ricostruzione dell'incidente mette in luce l'insufficienza

delle strutture di allontanamento dei volatili dalle piste dello scalo genovese e le carenze organizzative dell'intero plesso amministrativo che avrebbe dovuto occuparsi della prevenzione di questo genere di sinistri. Ma non è possibile trattare *ex abrupto* delle omissioni causalmente rilevanti, senza chiarire prima lo *stato dell'arte* della prevenzione dei fatti di *bird strike*: infatti solo la conoscenza delle tecniche sperimentate, rodiate, normalmente impiegate presso altri scali nazionali ed internazionali può mettere in luce le manchevolezze (all'epoca) dell'aeroporto genovese. Contestualmente, è necessario chiarire la *catena di governo* per quanto attiene la gestione dell'aeroporto del capoluogo ligure, al fine di stabilire *chi* doveva attuare le misure precauzionali e *chi* ne doveva controllare l'effettiva adozione.

Ai primi fini risultano di estrema utilità le informazioni generali fornite dal com.te De Judicibus sul *bird strike* ed il suo "monitoraggio" in sede nazionale ed internazionale. I dati esposti in risposta ai primi due quesiti dimostrano che l'incidenza statistica dei fatti dannosi, pur probabilmente ridotta da correttivi dei piloti o da altrettanto discrete doti di fortuna, non consentono di sottovalutare per nulla il problema del rischio di collisione tra un aeromobile ed uccelli, che l'avvento delle turbine per la propulsione a getto, in luogo delle eliche accoppiate a motori a pistone o turbina, ha reso decisamente più pericoloso. Il c.t.u. riferisce dati accreditati, ma certamente sottostimati, che riferiscono di oltre 70 mila *bird strikes* all'anno in tutto il mondo, quasi sempre con gabbiani, risoltisi con soli danni a cose ma in taluni casi accompagnati dalla perdita degli aeromobili e dei loro occupanti: da notare che data la conformazione del motore a getto, è sufficiente l'ingestione di un solo esemplare per provocare la frattura "a cascata" delle palette delle turbine fino alla distruzione completa del motore della macchina.

Nell'elaborato peritale vengono passate in rassegna le disposizioni impartite a livello internazionale per la prevenzione di questo genere di incidente. Sul punto, l'insistente richiamo del c.t.u. all'annesso 13 della fondamentale Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile (v. allegati a c.t.u., vol. I, doc. 2 e 3), recepita con d.p.r. 616/1948, relativo all'investigazione sui sinistri aeronautici, vale solo nella misura in cui sottolinea l'importanza che l'ammaestramento tratto dai singoli incidenti diventi "cultura preventiva" generalizzata mediante apposite e stabili organizzazioni amministrative. Pertinente ed utile è invece la sottolineatura peritale dell'importanza del successivo Annesso 14 della Convenzione (*ibidem*, docc. 4 e 5), che più propriamente si preoccupa della prevenzione del *bird strike* emanando raccomandazioni precauzionali e fornendo agli Stati aderenti un apposito manuale di prevenzione.

È il caso di approfondire tali aspetti della "cultura preventiva" elaborata nella più accreditata sede tecnica internazionale, l'I.C.A.O., l'Organizzazione mondiale dell'aviazione civile.

Aderendo alla Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, che dava vita a tale organismo, la Repubblica Italiana si impegnava - *nella misura del ragionevole* - a realizzare aeroporti, servizi radio ed altre installazioni e servizi per la navigazione aerea conformi con gli standard e le pratiche raccomandate o stabilite di volta in volta dagli organi dell'I.C.A.O., in base alle disposizioni della convenzione stessa; e ad adottare nella fase di gestione, appropriati sistemi di comunicazione, illuminazione ed altri apparati tecnici che vengano in futuro raccomandati o stabiliti nella stessa sede internazionale (art. 28).

Si impegnava inoltre a collaborare per assicurare il più elevato grado di uniformità nella normativa relativa ad aeromobili, gente dell'aria, servizi per la navigazione aerea (art. 37: vedi allegato 3 nel volume delle produzioni annesse alla c.t.u.). A tali fini si prevedeva l'emanazione da parte I.C.A.O. di *standard* internazionali e pratiche raccomandate (art. 37) anche con riferimento alle caratteristiche degli aeroporti (lett. b).

La norma di chiusura dell'art. 38 stabilisce la possibilità per uno Stato contraente di non attenersi alle prescrizioni I.C.A.O., o di adottare regole modificate, ma in tal caso è necessaria l'immediata notifica della divergenza all'Organizzazione, in modo che tale difformità sia nota a tutti gli operatori.

Un apposito capitolo è dedicato agli Annessi, approvati dal Consiglio I.C.A.O. (art. 90), quali raccolte di raccomandazioni "dedicate" a particolari settori della sicurezza aerea.

Un particolare interesse rivestono, in relazione all'Annesso 14 della Convenzione, le determinazioni I.C.A.O. relative alla riduzione del rischio di *bird strike* (v. prod. 4 c.t.u.), in cui si prevede che "l'appropriata autorità" debba assumere le azioni necessarie a ridurre il numero di uccelli che costituiscano un rischio per le attività aeree, adottando misure che scoraggino la presenza in prossimità degli aeroporti (§ 9). Per la metodica da adottarsi e l'organizzazione necessaria, si rinvia in dettaglio ad un apposito Manuale di Gestione di Aeroporto, il quale contiene un capitolo dedicato proprio al controllo ed alla riduzione delle presenze avicole.

Nell'Annesso 14 si prevede, primo luogo, che gli aeroporti maggiori siano dotati di un'organizzazione coordinata a tale fine, con funzioni definite ed un'adeguata attrezzatura. Un apposito staff deve provvedere - tra l'altro - alla raccolta delle informazioni sui movimenti degli uccelli, sull'apprezzamento e lo studio locale del rischio, tenendo i contatti con il gestore aeroportuale e con gli organismi che studiano la fauna selvatica.

Si prevede poi che i servizi di prevenzione siano operativi per tutta la giornata e che il livello di funzionalità delle apparecchiature di dispersione sia mantenuto perfettamente efficiente.

Come specifiche raccomandazioni tecniche, l'I.C.A.O. nell'Annesso 14 sottolinea l'opportunità: a) di introdurre una procedura nazionale di monitoraggio dei *bird strikes* (§ 9.5.1); b) di raccogliere le informazioni dagli operatori aerei e aeroportuali sulla presenza di uccelli nei pressi degli aerodromi (§ 9.5.2); c) in presenza di rischi di collisione, individuati per uno specifico aeroporto, dell'adozione di azioni per ridurre il numero degli uccelli attenendosi ai metodi suggeriti nel Manuale di Servizio per Aeroporti; oltre all'eliminazione di discariche ed altre attrattive per la fauna selvatica nei pressi degli aeroporti (§ 9.5.3).

Il richiamato Manuale dei Servizi di Aeroporto dedica l'intera terza parte al controllo della fauna avicola ed alla sua riduzione, premettendo una serie di informazioni e dati generali sull'incidenza statistica e la pericolosità del rischio in esame. Suggestisce l'opportunità che ogni Stato contraente si doti di un Comitato Nazionale per acquisire conoscenze ed esperienza ed implementare i programmi di controllo della presenza di uccelli selvatici (Capitolo 2), sottolineando l'esigenza che alle strutture amministrative centrali facciano capo le politiche di controllo della fauna selvatica che dimora nei pressi degli aeroporti: in modo che quest'ultima sviluppi politiche, standards e linee guida per la riduzione del rischio omogenee in un certo ambito territoriale (§ 3). Analoghe necessità si ravvisano,

su scala locale, per quanto attiene il ruolo del direttore dell'aeroporto, che dovrebbe essere supportato nelle sue attività da uno staff tecnico ed un apposito comitato di controllo sulle presenze avicole.

Il capitolo 8 - il più interessante dal punto di vista tecnico - è dedicato interamente ai metodi dispersivi, con una puntuale distinzione tra deterrenti sonori (cannoni a gas, esplosioni pirotecniche, richiami di allarme ecc.); visivi (modelli di predatori, luci); ricorso a barriere, o a sostanze chimiche velenose e repellenti; impiego di trappole e tecniche "miscellanee" (es. falconeria). Di tutti questi metodi, si sottolinea la "relatività": nel senso che il successo dell'una o dell'altra tecnica, o di più tecniche integrate, dipende dalle caratteristiche locali del sito aeroportuale. In ogni caso la variazione delle tecniche si è rivelata estremamente importante, nell'esperienza maturata in sede internazionale, per evitare che gli uccelli si abituino rapidamente ai metodi deterrenti in uso in un certo scalo, vanificandone l'effetto deterrente.

Come ripetutamente segnalato dal c.t.u., ma anche dalle parti nelle loro difese finali, le puntuali regole precauzionali I.C.A.O. dell'Annesso 14 e del suo manuale operativo non sono mai state tradotte in atti normativi riconosciuti dall'ordinamento interno; nel quale, fino alla data dell'incidente, esistevano a scopo di prevenzione del *bird strike* esclusivamente le seguenti prescrizioni impartite dalle autorità amministrative, secondo la scala gerarchico funzionale (vedi doc. 1, 2, 3 nell'annesso III del vol. I degli allegati alla c.t.u.):

la direttiva del 10 gennaio 1977 della Direzione Circostrutturale di Aeroporto di Genova con cui si fissavano gli standard operativi del servizio di guardianaggio per l'allontanamento dei volatili: un servizio operativo probabilmente già dal 1973; la circolare del 25 settembre 1981 di Civilavia ai direttori di aeroporto, con cui si comunicava la relazione di un apposito gruppo di studio istituito dopo un grave episodio di *bird strike* occorso ad un DC10 Alitalia in volo di addestramento a Venezia. Tra i presidi suggeriti, si menzionavano azioni preventive, metodi acustici, mezzi detonatori;

la circolare del 18 luglio 1988 della Direzione Generale dell'Aviazione Civile (Civilavia) con cui si sensibilizzavano i direttori di aeroporto sulla necessità di costante controllo della sicurezza degli scali, con invito ad intraprendere le azioni di carattere amministrativo e tecnico per tenere i volatili lontani dagli aeroporti.

Circa la *catena di comando* relativa allo scalo genovese, va premesso che con legge istitutiva del 1903 erano state dallo Stato trasferite al Consorzio Autonomo del Porto di Genova (CAP) tutte le funzioni pubbliche inerenti le aree demaniali ai fini della gestione dell'area portuale; e successivamente con la legge 16 aprile 1954, n. 156 venivano trasferite sempre dallo Stato le medesime funzioni inerenti la gestione dell'attività aeroportuale sul costruendo scalo aereo ligure (l'aeroporto Cristoforo Colombo). Dopo un trentennio di gestione diretta (lo scalo divenne operativo nel settembre 1962), il CAP aveva successivamente trasferito la gestione dello scalo ad un operatore privato, la società Aeroporto di Genova, mediante un disciplinare di concessione in data 6 marzo 1987 che espressamente stabiliva l'obbligo del concessionario di uniformarsi a tutte le prescrizioni e raccomandazioni I.C.A.O.

Sta di fatto che a Genova tutta l'attività preventiva messa in campo contro il *bird strike*, in sequenza, dai concedenti e dal concessionario finale, come ricordato dal c.t.u. e anche dalla difesa di TNT nell'efficace sintesi della comparsa conclusio-

nale, si limitavano a tutto il giugno 1989 ad un servizio di allontanamento dei volatili, che prevedeva l'impiego di undue operatori di una cooperativa di guardianaggio sull'arco delle 24 ore, con turni di 8 ore per addetto, i quali avevano l'onere di battere ogni mezz'ora le piste sparando contro gli uccelli a scopo intimidatorio colpi di fucile; ed intervenendo a specifica richiesta degli enti preposti per controlli straordinari sulla pista. Tale attività, per vero, non era comunque unicamente deputata alla sicurezza del volo perché espletata anche a fini di repressione di fatti dannosi o delittuosi contro l'amministrazione pubblica nelle aree aeroportuali. Nella specie, il controllo risultò totalmente inefficace sia perché i laridi non stazionavano esattamente sulla pista di involo, ma più esattamente su una meno battuta bretella di collegamento; sia perché il fatto avvenne a cavallo del cambiamento di turno, quando nessuna delle pattuglie si trovava "sul campo" nell'espletamento delle incombenze operative (v. quesito 7, pag. 5). Si tratta certamente di interventi preventivi di poco momento, se si considerano da un lato la pericolosità dello scalo genovese dal punto di vista del rischio di *bird strike*; dall'altro, lo "stato dell'arte" in tema di prevenzione degli incidenti aviatori di questo tipo.

Sotto il primo profilo, che rasenta la notorietà anche per chi abbia utilizzato lo scalo ligure per spostamenti aerei, non c'è dubbio che l'aeroporto di Genova presenti una serie di caratteristiche che rendono estremamente probabile la presenza sulle sue strutture di uccelli di varia specie, e di laridi in particolare. Si tratta di aeroporto "costiero", per non dire "marino", visto che per tre lati è circondato dal mare, al punto che scherzosamente i piloti lo definiscono "la portaerei": e come "aeroporto costiero", secondo i più accreditati studi di settore (condotti dalla RAF su aeroporti inglesi), il rischio di *bird strike* è quasi doppio rispetto a quanto si registra negli aeroporti continentali. Inoltre, il Cristoforo Colombo è particolarmente vicino alla più grande discarica pubblica di rifiuti della Liguria, quella di Scarpino, sulle alture di Genova, che funziona da stimolante richiamo proprio per quegli uccelli che, come i gabbiani, hanno dimostrato di apprezzare notevolmente gli scarti dell'alimentazione umana, integrando ampiamente l'abituale dieta con gli avanzi dei cibi.

Un ulteriore fattore di maggiore rischio di *bird strike* derivava, all'epoca dell'incidente, dalla stagione in cui si è verificata la collisione: infatti proprio a cavallo tra la fine di maggio e l'inizio di giugno sono più frequenti le presenze di stormi di gabbiani, che al loro interno raccolgono molti nuovi esemplari, necessariamente inesperti e ancora privi di confidenza con le attività aviatorie umane (v. pag. 15 del quesito 2).

Non si può dire che nel 1989 le attenzioni e la predilezione dei gabbiani per lo scalo genovese fossero una novità assoluta, dal momento che già gli studi universitari commissionati dalla P.A. al prof. C. Spanò della Facoltà di Scienze naturali dell'Università di Genova (quesito n. 2 pag. 15), ampiamente richiamati dalla c.t.p. dell'ENAC, dimostravano la notorietà dell'accentuata presenza di laridi (fino al 300% delle presenze precedenti) a tarda primavera, proprio a cavallo dei due mesi indicati.

Un ulteriore profilo di rischio derivava (e deriva) dall'abitudine a privilegiare la redditività dello scalo, a scapito delle esigenze di prevenzione: il caso delle stoppie è emblematico. Spiega il c.t.u. che il manto erboso che circonda le piste di involo - come da specifica previsione del manuale I.C.A.O. - dovrebbe essere mantenuto ad altezza di almeno 15 cm. per

scoraggiare nidificazione e sosta degli uccelli marini: mentre si preferisce gestirlo "a fienagione" perché assicura introiti di una certa consistenza.

Di contro a tali fattori di rischio specifico per lo scalo genovese, minuziosamente elencati nella risposta al quesito 5 (pagg. 3-4), la "cultura preventiva" in tema di *bird strike* proponeva, già nel 1989, un notevole strumentario: dai cannoni a gas, all'impiego di registrazioni di suoni strazianti, agli abbattimenti controllati. Presidi, che non erano appannaggio delle aviazioni più evolute, perché l'impiego del cannone a gas a livello non solo sperimentale anche presso alcuni aeroporti nazionali risale ad epoca successiva all'incidente di Venezia del 1981, con applicazioni rivelatesi efficaci presso lo stesso aeroporto veneto e quello romano di Fiumicino.

Non è davvero senza significato, a questo punto, che sia la stessa amministrazione pubblica a riconoscere le deficienze dell'attività di prevenzione, come dimostra il contenuto della missiva del 23 giugno 1993, in cui il Ministero riconosceva che "soprattutto con l'avvento della Società Aeroporto di Genova, il livello di attenzione nei confronti di tale servizio (allontanamento volatili, n.d.r.) era sceso al punto da richiedere, da parte di questa direzione, i provvedimenti di cui alla nota prot. ... del 10 ottobre 1989". Ma ancora più eloquente appare l'adozione, immediatamente dopo l'incidente, di quelle precauzioni che si sono rivelate fin qui le più idonee a spaventare la fauna che abitualmente staziona sulle aree aeroportuali, o le utilizza come "scalo intermedio" nei trasferimenti migratori. Si sta parlando dei cannoni a gas, di cui il pur esigente c.t.u. ha riconosciuto l'efficacia, purché ovviamente oggetto di continuo aggiornamento ed integrazione con altre tecniche: ma si tratta di presidi che a Genova sono entrati in funzione dopo l'incidente dell'aereo TNT Express, pur trattandosi di strumento tecnico impiegato fin dagli anni '30.

Fin qui si sono esaminati i fattori di pericolo specifico dello scalo aeroportuale genovese all'epoca del sinistro, e le manifeste carenze della prevenzione degli incidenti di volo legati ad impatti con uccelli stazionanti o attraversanti lo scalo. È adesso il caso di mettere a fuoco le regole di responsabilità che si impongono al gestore di aeroporto, al fine di individuare e ripartire le responsabilità per il sinistro in esame: il cd. *titolo di responsabilità*.

Ritiene lo scrivente che la gestione di un aeroporto - tanto più, se trattasi di aeroporto "costiero" - rientri appieno nell'esercizio di una attività pericolosa, quale definita dall'art. 2050 c.c., sol che si considerino i seguenti due elementi: a) da un lato, la natura intrinseca della navigazione aerea, che espone i passeggeri e gli equipaggi al rischio di incidenti: da notare che (salvo i casi di attentato) i più gravi sinistri avvengono non già in corso di navigazione, ma nelle fasi di decollo o atterraggio, nelle vicinanze o immediatamente sulle piste aeroportuali; b) dall'altro, l'esistenza di un intero "plessio amministrativo" ricordato al competente ministero, che o si occupa direttamente della gestione dei beni del demanio aeroportuale (art. 845 c.c.), ovvero ne delega la gestione a soggetti abilitati, deve verificare non solo la funzionalità degli scali ma anche il rispetto delle procedure di prevenzione dei rischi legati a tali strutture pubbliche.

L'ancoraggio del regime di responsabilità del gestore di aeroporto alla disposizione in esame determina una rilevante conseguenza: è a carico del gestore, infatti, la prova liberatoria di "aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno".

È bene tenere presente che la regola di responsabilità dell'art.

2050 c.c. non viene meno quando non si sia in presenza di condotte positive, ma di omissione di precauzioni doverose: precisa infatti il giudice di legittimità che la presunzione di cui alla norma in esame "... sussiste non soltanto per gli eventi dannosi che siano conseguenza diretta di un comportamento positivo, ma anche per quelli che derivino dall'omissione di una condotta dovuta, come nel caso di mancata adozione di misure di sicurezza nel funzionamento di una macchina, in quanto anche in questo caso il danno trae origine dallo svolgimento dell'attività pericolosa" (v. Cass. 6 maggio 1978, n. 2189, in *Rep. Giur. it.* voce *Responsabilità civile*, 104).

È ovvio che, come in tutti i casi di causalità "omissiva", quando si debba determinare il collegamento causale tra una condotta doverosa - che non si è tenuta - ed un evento lesivo - che invece c'è stato - l'esistenza del nesso causale non possa essere apprezzata in termini "fattuali", sia che si voglia accedere alla tesi cd. "condizionalistica", sia che si preferisca il sempre più accreditato modello della cd. "sussunzione sotto regole scientifiche". Il nesso causale, in questi diversi casi, andrà invece apprezzato in base ad un criterio probabilistico. Tale principio è stato messo a fuoco, in particolare, per la responsabilità medica nella nota decisione del 7 gennaio 1983 in cui la Cassazione penale, decidendo su ricorso dell'imp. Melis, ha statuito che: "Sussiste sempre il nesso di causalità tra la condotta imperita, negligente o imprudente del sanitario, il quale non abbia disposto cautele ed accertamenti che avrebbero portato ad un sollecito intervento chirurgico in un infortunato, e l'evento mortale che ne è seguito, quando tale intervento anche se non avrebbe salvato con certezza il ferito, aveva buone probabilità di raggiungere tale scopo" (v. *Foro it.*, 1983, II, 351, nota di Renda). Si tratta ovviamente di un principio che può essere ripreso ed applicato anche nell'odierno caso.

In tal senso, perciò, nessuno può dire se l'attuazione delle principali misure preventive esistenti e normalmente impiegate all'estero e presso alcuni scali nazionali, individuate come idonee ed efficaci dal c.t.u., avrebbe sicuramente evitato l'incidente del 7 giugno 1989; ma è estremamente probabile, dati i positivi risultati emersi nel corso del loro impiego presso altre strutture aeroportuali, che già il semplice impiego dei cannoni a gas - tecnologia neppure troppo sofisticata, e di costo assai accessibile - avrebbe sensibilmente ridotto il rischio di impatto: tanto più in presenza di una notevole componente di nuovi nati nello stormo "fagocitato", non ancora abituati alle detonazioni e quindi meno disposti alla sosta in un ambiente "ostile".

Stabilita l'assoluta inidoneità dei presidi dispersivi utilizzati all'epoca, il nodo problematico diventa così: a chi compete l'adozione delle misure integrate di dissuasione nei confronti dei laridi e dell'altra fauna avicola che usa le aree aeroportuali per le proprie soste?

Non vi è dubbio che non possa andare esente da responsabilità il concessionario finale, la S.p.A. Aeroporto di Genova, il quale aveva assunto a suo carico per via convenzionale le funzioni inerenti la prevenzione degli incidenti aviatori, nel rispetto delle prescrizioni internazionali I.C.A.O., in base al disciplinare di concessione del 6 marzo 1987: è tale atto concessorio, in particolare i suoi artt. 3 e 28, che costituiva la società Aeroporto di Genova S.p.A. in "garante" dell'incolumità dei passeggeri, equipaggi ed aeromobili in transito dallo scalo genovese, imponendole il rispetto di tutta la normativa tecnica di settore, compreso gli annessi I.C.A.O. specificamente desti-

nati al *Bird Strike Hazard Control* (controllo del rischio di collisione con uccelli).

Per contro, l'Aeroporto di Genova S.p.A., come già visto, si è limitata a confermare il servizio di allontanamento volatili ereditato dalla gestione CAP, senza alcuna significativa integrazione, quasi che il periodo trascorso dal 1974 al 1989 non avesse insegnato nulla riguardo alla prevenzione del rischio in questione; e malgrado il tenore dell'atto concessorio del 6 marzo 1987 fosse inequivoco nel sottolineare l'immediata operatività (per richiamo pattizio) delle regole precauzionali elaborate in sede I.C.A.O., indipendentemente dal recepimento o meno in una fonte regolamentare interna.

Dissentendo quindi decisamente dall'opinione del c.t.u. sul punto - che minimizza il contributo della Aeroporto di Genova S.p.A., da lui considerata come l'ultimo anello della catena - non può davvero negarsi una precisa responsabilità della società concessionaria per la mancata predisposizione delle misure preventive integrate suggerite dall'esperienza tecnica.

Non vi è alcun dubbio che l'autorità amministrativa, incaricata dalla legge della gestione di un certo settore, possa trasferire le proprie potestà e poteri pubblicistici su di un soggetto privato, ritenuto idoneo a garantire il funzionamento adeguato del servizio: la concessione "traslativa" con cui si crea un incaricato di pubblico servizio, è strumento tecnico di sempre più frequente impiego, e non è questa la sede per esaminare le ragioni economiche, giuridiche e le implicazioni politiche dei processi di "decentramento" e "privatizzazione", che hanno contrassegnato la legislazione amministrativa dell'ultimo decennio.

Ma lo stesso contenuto del disciplinare di concessione tra CAP e Aeroporto di Genova - che è un piccolo "spaccato" di tale ampio processo di riallocazione di responsabilità amministrative - rende evidente un aspetto, cui si giunge anche attraverso il richiamo ai principi generali sul trasferimento di potestà pubbliche in forza di atti di concessione. Se cioè CAP-APG si preoccupa di obbligare il gestore ad uniformarsi alle prescrizioni precauzionali I.C.A.O., lo fa non già per introdurre obblighi nuovi ed inusitati, ma perché si tratta di funzioni che precedentemente incombevano allo stesso concedente; e analogo discorso vale, risalendo la catena funzionale verso l'apice, per quanto riguarda il rapporto concessorio - dato addirittura con legge ordinaria - tra lo Stato ed il CAP-APG: la posizione di garanzia del ministero rispetto alla sicurezza dell'area aeroportuale discende dalla titolarità delle potestà pubbliche sull'area demaniale e dai poteri riconosciuti da varie fonti normative all'amministrazione centrale (la legge istitutiva; il codice della navigazione) proprio a tale fine.

Infatti non vi è dubbio che tutte le attribuzioni inerenti la prevenzione degli incidenti aerei per effetto di collisione con uccelli, costituiscano un limitato settore della sicurezza del volo, cui all'epoca dei fatti era preposto in Italia il Ministero dei trasporti, il quale era sì era dotato da tempo di un apposito ufficio proprio per sovrintendere alla sicurezza del volo aereo.

In tal senso, quindi, il meccanismo del trasferimento "a catena" delle potestà pubbliche dallo Stato al gestore privato, passando attraverso il CAP (primo concessionario o forse usuario, secondo la qualificazione preferita dall'Avvocatura Distrettuale), non determinava in alcun modo una "sostituzione" integrale del concessionario rispetto al concedente. La natura pubblicistica del rapporto anzi consentiva e consente certamente sia atti di indirizzo e coordinamento del concedente, sia una sua successiva attività di controllo sulla qualità del servizio reso.

Diventa così chiaro che anche l'Autorità portuale di Genova (ex Consorzio Autonomo del Porto) non può invocare l'assenza di alcuna responsabilità nella vicenda, allegando sostanzialmente un suo ruolo di semplice "passacarte", quando è stato proprio tale ente ad amministrare per un trentennio lo scalo ligure, dotandolo esclusivamente di un modesto servizio di guardianaggio per la prevenzione del notorio rischio di *bird strike*. Alla stessa Autorità è imputabile l'omissione, per il primo biennio di vigenza della concessione con Aeroporto di Genova, di alcuna direttiva sull'adeguamento tecnico dello scalo ai fini preventivi del *bird strike*; come pure l'assenza di alcun controllo sul rispetto delle disposizioni precauzionali, che pure il CAP aveva avuto cura di menzionare nel disciplinare di concessione. Carenze, che risultano illuminate da luce meridiana nelle ammissioni contenute nella nota ministeriale del giugno 1993 già richiamata.

Il ragionamento svolto per Autorità Portuale di Genova vale, a maggior ragione, per il Ministero dei trasporti, a cui sono addebitabili diversi ordini di omissioni, che hanno avuto diretta incidenza causale nella vicenda in esame.

Da un lato, infatti, dalle puntualizzazioni peritali e dalla semplice lettura dei testi normativi e convenzionali, emerge a tutto tondo la carente organizzazione a livello centrale del servizio generale di prevenzione dei fatti di *bird strike*, che avrebbe dovuto essere attivata mediante l'introduzione di una uniforme attività di rilevamento e studio dei fatti dannosi, volta ad acclararne le cause, ed a sperimentare ed applicare i presidi man mano individuati dall'evoluzione tecnica, come quelli realmente efficaci, in linea con gli impegni assunti al momento dell'adesione alla Convenzione di Chicago: strutture amministrative che sono state attivate solo nel 1993.

È fuori luogo richiamare - a confutazione delle censurabili omissioni prima dette - l'esenzione di responsabilità che discenderebbe dalla discrezionalità della p.a. per quanto attiene l'effettivo recepimento degli Annessi I.C.A.O., mai trasformati in norme regolamentari interne.

Il momento della discrezionalità politica opera quando lo Stato debba decidere se aderire o meno, integralmente o in parte, a Convenzioni internazionali che prevedono meccanismi di integrazione periodica di disposizioni precauzionali: e da ultimo, secondo le più recenti impostazioni giurisprudenziali, anche l'omessa attuazione di impegni convenzionali ad elaborare normative interne non va più esente da responsabilità (vedi il problema delle "direttive dettagliate" e quello trattato dal Trib. Caltanissetta 15 settembre 1997, Di Vincenzo S.p.a. c. Repubblica Italiana, in *Danno e resp.*, 5, 1998, 469).

Nel momento in cui però si è aderito ad organizzazioni internazionali, la cui finalità sia dettare comportamenti uniformi in settori rilevanti dell'attività economica con chiara vocazione "transfrontaliera", e non siano state sollevate riserve sul contenuto delle disposizioni precauzionali man mano impartite o suggerite dal consesso internazionale, diventa indispensabile dare attuazione a tali previsioni realizzando le strutture tecnico-amministrative che possono realizzare l'obiettivo di sicurezza avuto di mira in sede pattizia; e impartendo alle diramazioni locali, fino all'ultima DCA, le istruzioni per mantenere livelli di sicurezza del volo conformi agli standard internazionali.

Qui entrano in gioco, pertanto, le regole di responsabilità civile: le quali, se non possono certamente funzionare nel senso di rendere operative strutture, servizi, pratiche che l'autorità competente non ha voluto istituire, possono tuttavia funzio-

nare da potente stimolo in tal senso attraverso il riconoscimento di una "colpa" legata al mancato esercizio di precauzioni "doverose", come quelle internazionalmente accreditate dell'Annesso 14 I.C.A.O. (e relativo manuale operativo). Precauzioni, che non hanno il valore di una regola di diritto introdotta nell'ordinamento interno con il meccanismo "ordinario" delle fonti di produzione, ma che determinano un effetto sostanzialmente analogo all'atto della loro violazione, nel momento in cui una regola positiva, come l'art. 2043 o l'art. 2050 c.c., vi rimandi per quanto attiene l'individuazione delle cautele doverose da adottare per garantire la sicurezza del volo aereo.

Anche per altra via si giunge ad escludere un esonero di responsabilità dell'Autorità centrale per la mancata realizzazione delle strutture centrali di coordinamento e sorveglianza generale sulla prevenzione degli incidenti aerei da *bird strike*, realizzazione pur internazionalmente pattuita nel già richiamato Annesso 14 della Convenzione I.C.A.O.

Infatti la gestione di un aeroporto - che comprende la proprietà ed i connessi poteri sulle aree demaniali, e l'esplicazione di poteri autoritativi sugli operatori privati - è comunque una attività che può ricondursi alla nozione di servizio pubblico, e non di "funzione pubblica", anche quando richieda l'emanazione di atti autoritativi nei confronti degli operatori privati. Ne discende che nella concreta organizzazione del servizio, ed ai fini specifici della sicurezza del traffico aereo, l'Amministrazione non può ignorare l'esistenza di regole tecniche precauzionali messe a punto in sede internazionale.

In tale senso, esiste un preciso insegnamento giurisprudenziale espresso con particolare incisività e vigore nella decisione della Corte di cassazione n. 537 del 27 gennaio 1982 (in *Giust. civ.*, 1982, I, 915) in cui si è precisato - apportando un deciso *revirement* dell'opinione tradizionale contenuta nella decisione delle Sezioni Unite n. 507 del 1956, che il tradizionale divieto di sindacato dell'a.g.o. sull'idoneità e sufficienza dei mezzi e delle misure poste in essere dall'Amministrazione nell'organizzare i suoi servizi, violando la sfera di discrezionalità che la legge le garantisce, non viene in rilievo quando si tratti "... più modestamente di valutare il rispetto e l'osservanza delle leggi della fisica e di norme dettate esclusivamente dall'evoluzione scientifica, nel compimento di attività di carattere squisitamente tecnico (nella specie si verteva nel non meno ampio e complesso settore della produzione e distribuzione dell'energia elettrica). Un secondo profilo di evidente responsabilità concerne il mancato monitoraggio delle attività preventive realizzate dalle articolazioni locali del ministero ai fini di prevenzione del rischio di collisione tra aeromobili e volatili. L'attività ministeriale si è esaurita con semplici "richiami" alle unità periferiche, senza alcun controllo di qualità sui concreti presidi attivati (o, più spesso, non attivati) presso i singoli scali nazionali: e questo, malgrado l'importanza del problema messa in luce dalla stessa corrispondenza di Civilavia, messa in luce dalla raccomandazione successiva all'incidente di Marghera del 1981.

Per un terzo profilo, invece, rilevano le omissioni addebitabili alla propaggine locale del Ministero, la Direzione Circoscrizionale di Aeroporto di Genova, circa il rispetto da parte dei gestori aeroportuali delle norme precauzionali elaborate in sedi internazionali di accreditata competenza. Infatti per tutto il periodo considerato dalla creazione dell'aeroporto - salvo la sola direttiva del 10 gennaio 1977 - la locale D.C.A. non ha interloquuto sull'organizzazione della prevenzione adottata dal

Autorità Portuale di Genova prima, e dal gestore privato poi. A questo proposito, non è assolutamente condivisibile la tesi dell'Avvocatura circa la sostanziale "cancellazione" delle attività ispettive, di indirizzo e di controllo della Direzione Aeroportuale, contemplate dal Codice della Navigazione, per effetto del regime concessorio che disciplina i rapporti tra le varie amministrazioni interessate, e da ultimo regola gli obblighi del concessionario privato: non esiste alcuna abrogazione degli artt. 687 e ss. (Titolo I del Libro Primo, Parte Seconda) del Codice della Navigazione, dedicato all'ordinamento amministrativo della navigazione aerea. In particolare, risultano tuttora vigenti gli artt. 687 cod. nav., che affida al Ministero tale amministrazione; il successivo art. 688, che prepone alla circoscrizione locale di aeroporto un direttore; e soprattutto sono tuttora in vigore gli artt. 718 e 725, i quali rispettivamente stabiliscono che il direttore di aeroporto eserciti le funzioni di polizia (amministrativa) sugli aerodromi statali e privati (dunque, all'evidenza, anche su quelli in concessione); e che lo stesso organo locale disciplini e coordini i servizi ausiliari di terra, esercitando anche la vigilanza sui medesimi. Ne discende, dal generale assetto delle responsabilità e competenze previste dal Codice, che i rapporti instauratisi per via legislativa o attraverso atti amministrativi con i gestori aeroportuali non elidono né attenuano le responsabilità degli organi locali dell'amministrazione.

Con i precedenti richiami al meccanismo recettizio delle regole precauzionali, attraverso i meccanismi della responsabilità civile, si è fatto riferimento alla responsabilità fondata sulla norma dell'art. 2050 c.c.: regola che la giurisprudenza ritiene risolversi in una presunzione di colpa, mentre per la dottrina prevalente si tratta di un vero caso di responsabilità obiettiva.

Si è sopra detto perché si ritiene ravvisabile la riconducibilità del caso di specie alla disposizione dell'art. 2050 c.c., in relazione alle intrinseche caratteristiche di pericolosità dell'attività aviatoria, soprattutto in determinate fasi (come l'atterraggio e l'involo).

Volendo però dissentire da tale giudizio di sussumibilità, non potrebbe comunque non rilevare nella fattispecie la previsione generale dell'art. 2043 c.c.

In effetti, in questo caso si assiste comunque ad un evento lesivo (danno patrimoniale) conseguente ad una "colpa omissiva" del gestore aeroportuale, determinata dalla mancata adozione di presidi di agevole installazione e contenuto costo, a fronte di una situazione di pericolo notoria, ribadita fino all'inutile sequela dei 20 Birdtam consecutivi.

Alle amministrazioni pubbliche concedenti, ed al concessionario privato, sono addebitabili le specifiche lacune in tema di coordinamento della sicurezza e di effettivo controllo sul grado di attuazione della prevenzione: nella misura in cui tali omissioni, causalmente rilevanti, si discostano da regole precauzionali internazionalmente accette, si assiste a comportamenti qualificabili senza meno come "colposi" da parte delle amministrazioni concedenti.

Non si condivide, invece, la ricostruzione della vicenda in esame in termini di responsabilità "contrattuale", come propone TNT Express nelle sue difese finali. Infatti, pur se certamente tra il gestore aeroportuale e l'operatore privato si costituiscono rapporti contrattuali per alcune distinte fasi in cui si articola la complessa attività aviatoria, il rapporto fondamentale che si crea tra l'operatore ed il titolare delle potestà pubblicistiche sul bene demaniale è riconducibile alla nota

categoria dei "diritti civici" di utilizzazione indifferenziata dei beni in questione: categoria giuridica ben nota ed esplorata dal diritto amministrativo, la quale non è esclusa dal fatto che per utilizzare gli spazi aeroportuali sia previsto il pagamento di imposte o tasse.

La questione dell'esatta qualificazione giuridica del caso in esame - ove non si condivida la ricostruzione in termini di responsabilità per l'art. 2050 c.c. - rischia comunque di risolversi in una mera disputa dottrina, senza alcun profilo di utilità, da momento che nel caso in esame vengono in evidenza profili di colpa "in concreto" dei tre soggetti convenuti, facilmente riconducibili allo schema della responsabilità aquiliana.

Per contro, non si ravvisa una precisa responsabilità dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo, nella quale è confluita la precedente Azienda Autonoma di Assistenza al Volo, in cui erano inseriti all'epoca gli operatori della torre di controllo. Nel momento in cui non è chiaro in che momento lo stormo si sia trasferito sulla bretella di collegamento, e considerato che l'avvistamento ottico dalla posizione della torre non era possibile per la distanza, le condizioni di luce, il mimetismo delle livree dei laridi, diviene difficile ricostruire una precisa responsabilità dell'Ente per colpe dei suoi addetti. La domanda risarcitoria va pertanto respinta, ma la complessità della vicenda di fatto - che ha reso necessario un accertamento tecnico di particolare spessore - giustifica l'integrale compensazione delle spese tra l'Ente e la parte attrice.

Nel processo è stata dibattuta anche la responsabilità dell'operatore TNT Express UK per la condotta dell'equipaggio del Bae 146. L'articolata risposta peritale agli specifici quesiti sull'avvistabilità tempestiva dei gabbiani, prima che lo stormo si levasse improvvisamente in volo al decollo dell'aereo, contenuta nei paragrafi 11 e 12 dell'elaborato scritto, porta motivatamente ad escludere alcun addebito all'equipaggio dell'aeromobile, riconoscendo la correttezza anche della manovra di emergenza tempestivamente attivata per il fortunoso rientro. Inoltre, come giustamente sottolineato dal com.te De Judibus, l'equipaggio non aveva l'onere di conoscere preventivamente tutte le precauzioni concretamente attivate dal gestore aeroportuali, ed aveva invece ragione di attendersi la presenza di tutte le principali misure preventive praticate almeno in ambito europeo. Per queste ragioni, non è addebitabile alcun concorso colposo, nemmeno a fronte del *birdtam* comunicato quella notte. Non c'è dubbio infatti che l'efficacia preventiva di una generica comunicazione di pericolo, preceduta nel tempo da 19 analoghi messaggi, sia priva di alcuna efficacia dissuasiva e renda irragionevole manovre diversive, che a ben vedere si sarebbero risolte nel "doppio transito" sulla pista prima dell'involo: ma la silenziosità dei motori dell'aereo (tanto più nel semplice moto di trasferimento) e la collocazione dei gabbiani a centro pista, sulla bretella di raccordo, rendono estremamente dubbia l'efficacia di una tale precauzione.

Dunque, non è ravvisabile una concreta colpa dell'operatore privato; e non è neppure probabile che una diversa e più complessa manovra di decollo avrebbe scongiurato il successivo impatto dell'aereo con i gabbiani.

Concludendo, si ritiene che la responsabilità per l'evento dannoso in esame vada riconosciuta in capo al Ministero dei trasporti, sia per le inadempienze dell'Autorità centrale, sia per le omissioni della dipendenza locale; in capo al concessionario-concedente Autorità Portuale di Genova (ex CAP) e, da ultimo, anche a carico del gestore privato Aeroporto di Genova S.p.A.

Non si tratta certamente di responsabilità paritetica, atteso che le omissioni appaiono tanto più gravi, quanto più *qualificata* appaia l'onere di prevenzione imposto al soggetto dalle regole I.C.A.O. in relazione al concreto ruolo disimpegnato dalle strutture pubbliche delle diverse Amministrazioni interessate alla vicenda, ed alla materiale possibilità di attivare le cautele del caso e sorvegliarne la materiale realizzazione. Né si possono trascurare i diversi periodi di tempo in cui ha operato il trasferimento di responsabilità: non si può infatti dimenticare che, mentre l'Autorità Portuale di Genova gestì l'aeroporto per trent'anni, senza installarvi alcun presidio preventivo, la società Aeroporto di Genova S.p.A. vi operava da appena un biennio al momento dell'incidente. Quest'ultima società, tuttavia, aveva il preciso onere – espressamente stabilito nell'atto concessorio – di portare lo scalo genovese ai livelli di sicurezza "normali" rispetto agli standard I.C.A.O.: mentre ha preferito confermare l'inadeguato servizio di vigilanza, senza attingere minimamente al Manuale I.C.A.O. per la prevenzione del *bird strike*.

Si stima quindi di poter ripartire come segue l'apporto causale di ciascuno dei tre responsabili al sinistro in esame ai fini dei rapporti interni tra i condebitori solidali e del regresso: 50% come quota del Ministero, 30% per la società Aeroporto di Genova S.p.A., 20% relativamente alla percentuale di responsabilità dell'Autorità Portuale di Genova.

Per quanto attiene la concreta liquidazione del danno, le prove documentali offerte dalla parte attrice - comprese le due fotografie con dettagli dei danni alla carcassa della turbina e dei *flaps* del Bae 146 - appaiono ampiamente sufficienti alla relativa quantificazione, una volta preso atto della stima di perti-

nenza e congruità fornita dal perito anche con riferimento a quanto direttamente constatato in un analogo sinistro che aveva interessato un aviogetto con caratteristiche non troppo dissimili dal Bae 146.

Si tratta nel dettaglio dei seguenti costi per interventi riparativi dimostrati con fatture emesse dagli operatori interessati:

- dollari USA 1.599.792,34 per le riparazioni effettuate dalla Lycoming Textron ai motori dell'aeromobile;
- lire sterline inglesi 93.811,75 per le riparazioni effettuate da British Aerospace, costruttrice dell'apparecchio;
- lire sterline inglesi 5.539,59 per i costi del personale impiegato nelle riparazioni eseguite in Genova dalla JetStream;
- marchi tedeschi 83.801,74 per le prove dei motori dopo le riparazioni, eseguite dalla Nayak Aircraft Service.

Ai meri danni materiali, come sopra quantificati, vanno aggiunti quelli derivanti dall'impossibilità di utilizzare l'aeromobile durante le riparazioni: voci di danno che risultano integralmente risarcibili alla luce dell'art. 1223 c.c.. Si tratta di marchi tedeschi 14.166,00 per il trasporto a destino del carico imbarcato sull'aereo G-TNTJ, eseguito dal vettore Eurowings, come da fatture prodotte; e poi del noleggio per un solo giorno di un identico aeromobile per la medesima tratta Prestwich-Hatfield via Genova.

Tutte le somme esaminate vanno rimborsate alla parte attrice, come da lei richiesto, in lire italiane al cambio UIC valido alla data di emissione dei documenti contabili dei fornitori; e vanno aumentate degli accessori per interessi legali dalla data della costituzione in mora, avvenuta nel maggio 1990; non è stata invece richiesta la rivalutazione monetaria.

...*Omissis*...

## IL COMMENTO

di Matteo Dellacasa

### Una vicenda semplice con un "retrotterra" complesso

I fatti su cui verte l'articolata pronuncia del tribunale di Genova risalgono alla fine degli anni ottanta. In una serata di tarda primavera, un aeromobile di proprietà di un noto corriere internazionale viene a collisione con uno stormo di gabbiani immediatamente dopo il decollo dallo scalo di Genova-Sestri, riportando danni ingenti a tre dei quattro motori ed alla fusoliera. L'accurata istruttoria processuale induce a ritenere che i volatili - presenti in grande numero sul tratto di raccordo tra le piste aeroportuali, e spaventati dal rumore del quadrigetto in fase di decollo - si siano alzati in volo in verticale, così da incontrare la traiettoria del velivolo. Nel momento in cui si verificano tali circostanze, l'unica misura precauzionale adottata nell'aeroporto genovese per scongiurare il rischio di collisione tra aerei ed uccelli (internazionalmente nota come *bird strike*) consiste in un servizio offerto da una cooperativa di guardianaggio, i cui addetti percorrono le piste ogni mezz'ora sparando colpi di fucile allo scopo di allontanare la fauna avicola.

Nel 1989, all'epoca del sinistro, l'aeroporto viene ge-

stato da una società per azioni sulla base di una concessione sottoscritta dall'allora "Consorzio autonomo del porto" (C.A.P.), l'«organizzazione portuale» (1) che per trent'anni, in virtù di una legge-provvedimento, aveva esercitato direttamente i servizi aeroportuali, dopo aver contribuito alla realizzazione dello scalo. Peraltro, essendo l'aerodromo un bene demaniale, la titolarità originaria dello stesso e l'esercizio dei relativi poteri di gestione spettano allo Stato: la legge, promulgata negli anni cinquanta, con cui "la gestione e la manutenzione dell'aeroporto di Genova vengono affidate al C.A.P." presuppone ed integra, a sua volta, un rapporto di concessione tra lo Stato e l'organizzazione portuale (art. 9, legge 16 aprile 1954, n. 156). Correttamente, dunque, la sentenza in epigrafe ricostruisce la c.d. "catena

#### Nota:

(1) Così il consorzio autonomo del porto di Genova viene definito dall'art. 2 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante norme per il riordino del sistema portuale. L'art. 20, comma 6, della stessa legge prevede che, in seguito alla completa dismissione delle attività operative delle organizzazioni portuali, le autorità portuali subentrino ad esse "nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti ed in tutti i rapporti in corso".

di comando relativa allo scalo genovese” nei termini di un duplice rapporto concessorio: quello intercorrente, rispettivamente, tra lo Stato ed il C.A.P. (in forza di una legge *ad hoc*) e tra quest’ultimo e la società di gestione aeroportuale (ai sensi di una convenzione di diritto pubblico) (2).

La scelta, effettuata dalla difesa del corriere, di convenire in giudizio non solo la società di gestione (concessionaria finale), ma anche gli altri due soggetti coinvolti nell’amministrazione aeroportuale, si rivela vincente: il tribunale non si limita a riconoscere la responsabilità del Ministero dei trasporti e dell’organizzazione portuale, ma - ai fini della suddivisione interna del debito risarcitorio (art. 2055 c.c.) - imputa ad essi una quota molto significativa del pregiudizio lamentato dall’attore.

La particolare conformazione dei fatti di causa induce a prendere in considerazione molteplici aspetti del diritto della responsabilità civile, sicché, in una certa misura, il testo della sentenza appare come il risultato di una sintesi di elementi eterogenei. Il pregiudizio risentito dal vettore aereo viene determinato dalla difettosa prestazione di un servizio complesso come quello aeroportuale. Come è accaduto in relazione ad altre ipotesi di responsabilità del prestatore di servizi, la fattispecie offre un punto di osservazione privilegiato per testare l’effettiva intensità di due tradizionali “linee di tensione” del diritto della responsabilità civile: quelle che si orientano lungo le direttrici “responsabilità per colpa-oggettiva” e “responsabilità contrattuale-aquiliana”. Analoga valenza “trasversale” rispetto alla posizione dei convenuti deve essere poi riconosciuta al tema della condotta omissiva e della sua rilevanza causale ai fini della produzione dell’evento dannoso. In relazione a tali profili, l’aspetto più significativo della vicenda è dato dalla circostanza che le omissioni si integrano, a diverso titolo, con l’esercizio di un’attività complessa (gestione aeroportuale): l’interprete, dunque, è chiamato a scomporre analiticamente la fattispecie di cui ha cognizione, per verificare se alle omissioni contestate debba attribuirsi rilevanza autonoma ai fini del giudizio di responsabilità. Con più specifico riferimento alla posizione dell’organizzazione portuale e del Ministero dei trasporti, la sentenza mette a fuoco un ulteriore, inedito, profilo di responsabilità della pubblica amministrazione: quella in cui incorre il concedente di pubblico servizio nei confronti degli utenti. Se vogliamo, anche i criteri seguiti nella ripartizione interna del debito risarcitorio tra i responsabili non appaiono privi di implicazioni sul piano teorico, ma, al contrario, denotano una precisa opzione interpretativa nel senso di privilegiare alcune funzioni della responsabilità civile a scapito di altre.

Ad una prima lettura della motivazione, si delinea con chiarezza l’impostazione “di fondo” seguita dal giudice genovese nell’affrontare una vicenda così articolata: i diversi soggetti convenuti vengono ritenuti responsabili al medesimo titolo, senza che si avverta la necessità di individuare un fondamento normativo differenziato in relazione alle diverse funzioni svolte da ognuno di essi. La scelta di omologare il titolo su cui si fonda il giudizio di responsabilità che riguarda i soggetti coinvolti nella vicenda processuale si ba-

sa essenzialmente su due elementi. Da un lato, si esclude che tra la società di gestione aeroportuale ed il vettore aereo intercorra un rapporto obbligatorio di fonte negoziale; dall’altro, l’interprete - dopo aver correttamente qualificato l’esercizio di aeroporto come servizio pubblico - perviene ad una dilatazione del momento gestorio, a scapito di quello autoritativo, sicché i due soggetti pubblici concedenti vengono considerati, al pari della società concessionaria, quali *coesercenti* l’attività di gestione aeroportuale.

Come si proverà a chiarire in seguito, entrambi gli assunti su cui si fonda la scelta di non differenziare il fondamento normativo della responsabilità dei convenuti giustificano qualche rilievo critico, sicché l’impostazione di fondo seguita dalla sentenza in epigrafe risulta, nel complesso, difficilmente condivisibile. Per questo motivo, e non solo per esigenze di chiarezza espositiva, sembra opportuno considerare separatamente la posizione della società di gestione dell’aeroporto e quella dei soggetti di diritto pubblico coinvolti nell’amministrazione dello scalo.

### La gestione aeroportuale come attività pericolosa

Approdamo ad una conclusione che appare inedita nel panorama giurisprudenziale, la pronuncia in commento qualifica la gestione aeroportuale come attività pericolosa ai sensi dell’art. 2050 c.c.: si tratta, *a posteriori*, di un elemento di grande interesse, alla luce dei recenti fatti di cronaca che hanno richiamato l’attenzione dell’opinione pubblica sullo specifico tema della sicurezza aeroportuale.

Per di più, l’*iter* attraverso cui l’interprete effettua tale valutazione soddisfa i requisiti su cui si registra il consenso della dottrina e della giurisprudenza più accreditate. In primo luogo, infatti, gli indici di pericolosità vengono desunti dalle caratteristiche obiettive e costanti della gestione aeroportuale, senza che assuma rilevanza la particolare dinamica della collisione; l’indagine sui rischi dell’attività considerata, che prelude all’applicazione dell’art. 2050 c.c., viene dunque condotta *ex ante* (3). Ripercorrendo la motivazione, secondariamente, è possibile rinvenire i più significativi parametri deducibili a supporto del giudizio di peri-

#### Note:

(2) Nella dottrina amministrativistica più recente, prevale una ricostruzione della concessione di pubblico servizio come contratto di diritto pubblico, anche in considerazione del fatto che non sempre è agevole rintracciare un provvedimento amministrativo distinto dagli accordi intercorrenti tra i soggetti interessati: emblematico è proprio il caso della concessione di esercizio aeroportuale. V., in questo senso, Pericu, *L’attività consensuale dell’amministrazione pubblica*, in Mazarrolli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, III ed., Bologna, 2001, 1725 s.; Greco, *Le concessioni di pubblico servizio tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, 387 ss.; Bruti Liberati, *I poteri dell’amministrazione nel rapporto di concessione di pubblico servizio*, *ivi*, 1993, 510.

(3) V., a titolo esemplificativo, Corsaro, *voce Responsabilità da attività pericolose*, in *Dig. IV, disc. priv., sez. civ.*, XVII, Torino, 1998, 85; Franzoni, *Dei fatti illeciti*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, continuato da Galgano, *sub artt. 2043-2059*, Bologna-Roma, 1993, 499; Monateri, *La responsabilità civile*, in *Tratt. dir. civ.*, diretto da Sacco, *Le fonti delle obbligazioni*, 3, Torino, 1998, 1021.

colosità: la frequenza di eventi dannosi analoghi a quello verificatosi attestata da incontrovertibili dati statistici e da elementi di comune esperienza (4); la potenzialità altamente lesiva dell'attività, in considerazione dell'entità dei danni che è suscettibile di produrre (5); la particolare incidenza di fattori ambientali e climatici che aumentano il rischio di collisione (6); la sussistenza di una normativa tecnica (nella specie elaborata in un consesso internazionale qual è l'I.C.A.O.) (7) e di strutture amministrative volte alla prevenzione di infortuni e alla tutela dell'incolumità degli utenti (8).

Il complesso di queste valutazioni induce a ritenere applicabile alla società concessionaria l'art. 2050 c.c., con la rilevante conseguenza per cui "è a carico del gestore la prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno". Proseguendo nell'analisi della motivazione, tuttavia, è interessante rilevare che, dopo avere esaurientemente motivato l'applicabilità dell'art. 2050 c.c., il tribunale valuta la posizione del gestore aeroportuale alla luce della disciplina ordinaria dettata dall'art. 2043. Si potrebbe ancora dire, forse più correttamente, che - nel momento in cui occorre "concretizzare" il giudizio di responsabilità - il giudice genovese individua nell'art. 2050 c.c. la disposizione applicabile alla gestione aeroportuale, ma desume da essa una norma che corrisponde all'(esegesi dell') art. 2043.

La (pleonastica) affermazione secondo cui anche l'omissione delle precauzioni doverose sarebbe compatibile con la regola di responsabilità espressa dall'art. 2050 c.c. prelude ad un'argomentazione in termini di causalità omissiva: l'accertamento del nesso eziologico avrebbe come termine iniziale non l'attività pericolosa in sé e per sé considerata, ma le omissioni addebitabili all' esercente, e come ovvio termine finale l'evento dannoso (collisione, o *bird strike*). Assumendo a riferimento iniziale non un'attività, bensì un insieme di omissioni, il rapporto causale dovrebbe essere necessariamente apprezzato sulla base di criteri di ordine probabilistico: e precisamente in virtù di una prognosi circa l'idoneità delle misure preventive disponibili al momento dell'incidente (e non adottate nello scalo genovese) a scongiurare il rischio di collisione (9).

È evidente che il giudizio di responsabilità formulato dal giudice prescinde dall'attività di gestione aeroportuale in sé e per sé considerata, ma risulta incentrato sulle manchevolezze che caratterizzano la condotta dell' esercente. Tale constatazione, tuttavia, non è da sola sufficiente ad escludere che il tribunale applichi effettivamente l'art. 2050 c.c., come invece ritiene di fare: talvolta, infatti, nel contesto del discorso giudiziale il riferimento alle omissioni addebitabili agli esercenti l'attività pericolosa ed alla negligenza che caratterizza la loro condotta vale semplicemente a dimostrare l'impossibilità di esperire la prova liberatoria (10). In altri termini, rilevando le manchevolezze del comportamento dell' esercente, ed evidenziando la negligente omissione degli opportuni accorgimenti tecnici, l'interprete può limitarsi ad effettuare un "giudizio di sintesi" sulle allegazioni probatorie offerte da attore e convenuto, per concludere che, a fronte della pericolosità del-

l'attività svolta, il secondo non ha adottato "tutte le misure idonee ad evitare il danno" (art. 2050 c.c.). Si può forse dire che le indagini volte a rilevare la negligenza e le omissioni imputabili all' esercente tradiscano la persistente attitudine della giurisprudenza a ricondurre nell'alveo della responsabilità per colpa fattispecie che la dottrina maggioritaria ascrive alla categoria della responsabilità oggettiva. Si tratta, peraltro, di un'operazione scarsamente rilevante sul piano applicativo, come dimostra il fatto che argomentazioni di questo genere presuppongono, di regola, un'articolazione dei fatti di causa decisamente sfavorevole al convenuto (11). Quando invece il quadro probatorio appare più sfumato, la giurisprudenza sembra rinunciare ad una verifica puntuale delle negligenze che caratterizzano la condotta dell' esercente, ed irrigidisce la prova liberatoria posta a suo carico tanto da farla tendenzialmente coincidere con quella del caso fortuito (12).

#### Note:

(4) V., per tutti, Comporti, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965, 291; Bessone, *Le attività pericolose e la responsabilità civile verso i terzi (dell'ente pubblico gestore di impresa)*, in *Riv. dir. comm.*, 1982, II, 103 s.; in giurisprudenza, cfr. Cass. 1 luglio 1991, n. 7236, in *Foro it. Mass.*, 1991.

(5) Cfr. Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit., 494; Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 1019; Giancotti, *La causalità nelle responsabilità speciali*, in *Il diritto privato nella giurisprudenza*, a cura di Cendon, *La responsabilità civile*, IX, Torino, 1998, 106 s. In senso conforme, v. Cass. 27 luglio 1990, n. 757, in *Arch. civ.*, 1991, 46.

(6) Cfr. Comporti, *Esposizione al pericolo*, cit., 291; Cass., 18 dicembre 1979, in *Giur. it. Mass.*, 1979. *Contra*, Corsaro, voce *Responsabilità da attività pericolose*, cit., 84.

(7) Acronimo di "Organizzazione per l'aviazione civile internazionale".

(8) V., in particolare, Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 1021, che annovera tra gli "indici burocratici" del giudizio di pericolosità la previsione legislativa di particolari misure di sicurezza e la necessità di autorizzazione amministrativa per l'esercizio di una data attività; nello stesso senso, Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit., 496. Un riferimento alla normativa precauzionale dettata in materia sanitaria quale elemento idoneo a qualificare la produzione di emoderivati come attività pericolosa viene effettuato da Cass. 15 luglio 1987, n. 6241, in *Foro it.*, 1988, I, 144.

(9) Sul problema dell'accertamento del rapporto causale negli illeciti omissivi, cfr. Realmonte, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Milano, 1987, 132 ss.

(10) Per una critica di un simile iter argomentativo, cfr. Cossu, *Ancora in tema di esercizio di attività pericolose e di interpretazione dell'art. 2050 c.c.*, in *Giur. mer.*, 1979, I, 618, il quale rileva che, una volta ritenuto applicabile l'art. 2050, "per giungere ad un'affermazione di responsabilità non è necessario alcun discorso in termini di comportamento omissivo, che vale anzi a fornire più di una occasione di equivoco". Nello stesso senso, v. anche Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit., 498.

(11) V., per tutte, Cass. 6 maggio 1978, n. 2189, in *Foro it. Mass.*, 1978; Cass. 13 aprile 1977, n. 1391, in *Giust. civ.*, 1977, I, 1, 1979; Cass. 24 novembre 1971, n. 3451, in *Foro it. Mass.*, 1971; App. Milano 8 luglio 1977, in *Giur. mer.*, 1979, I, 605 ss., con nota di Cossu, cit.

(12) Rilevano che nel diritto applicato la prova liberatoria richiesta dall'art. 2050 c.c. tende ad identificarsi con quella del caso fortuito Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit., 522; Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 1036; Bessone, *Le attività pericolose e la responsabilità civile verso i terzi*, cit., 99; Id., *I problemi di interpretazione dell'art. 2050 c.c. e gli obiter dicta della giurisprudenza*, in *Giur. mer.*, 1982, I, 86 ss.; De Martini, *I fatti produttivi di danno risarcibile*, Padova, 1973, 259.

Se dunque il riferimento alla categoria della responsabilità per omissione non vale di per sé ad escludere che il giudice faccia effettivamente applicazione dell'art. 2050 c.c., nella specie viene in considerazione un fattore ulteriore: quello, già segnalato, per cui la condotta omissiva dell'esercente non varrebbe solo a precludere la possibilità di esperire la prova liberatoria, ma costituirebbe il termine iniziale di un processo causale destinato a sfociare nella collisione tra l'aeromobile e lo stormo di gabbiani.

Appare allora evidente la divergenza rispetto alla regola di giudizio espressa dall'art. 2050 c.c. Nell'interpretare la disposizione, infatti, la dottrina (13) e la giurisprudenza (ordinaria (14) e costituzionale) (15) imputano al soggetto danneggiato l'onere di provare la sussistenza del collegamento causale tra l'attività pericolosa ed il danno, sollevandolo, così, dalla dimostrazione della mancata adozione delle adeguate misure preventive e dell'incidenza causale delle stesse nella produzione dell'evento dannoso. È questo uno dei fattori che differenziano la responsabilità per esercizio di attività pericolosa dalla disciplina "ordinaria" rinvenibile nell'art. 2043 c.c. Il danneggiato è esonerato dall'individuazione degli accorgimenti tecnici che, qualora adottati dall'esercente, avrebbero impedito il verificarsi del danno; gli occorre solo dimostrare che l'evento dannoso, cagionato nello svolgimento dell'attività pericolosa, integra la realizzazione di uno dei rischi in considerazione dei quali essa viene considerata tale. Considerazioni, queste, che vengono significativamente condivise, in sede dottrinale, da parte di autori che pure prospettano "letture" diverse dell'art. 2050 c.c. (16)

Se allora si confrontano i principi così delineati con la puntuale ricostruzione delle circostanze di fatto rinvenibile nella sentenza, appare chiaro che, applicando effettivamente l'art. 2050 c.c., il giudice sarebbe pervenuto ad affermare la responsabilità dell'esercente aeroportuale sulla base di riscontri fattuali, senza dover ricorrere a considerazioni di ordine probabilistico. In particolare, risulta accertato il rapporto causale intercorrente tra l'attività pericolosa e l'evento dannoso: la collisione avviene tra il velivolo ed uno stormo di gabbiani che anteriormente al decollo stazionavano in prossimità della pista. L'incontro tra i volatili e l'aeromobile integra, per l'appunto, uno dei possibili rischi in considerazione dei quali la gestione aeroportuale viene considerata attività pericolosa. A fronte di questo dato, spetta all'esercente (qui la società concessionaria) fornire la prova liberatoria, che tuttavia appare subito improbabile alla luce della conformazione dei fatti di causa. Prestando adesione alla tesi più rigorosa, spesso recepita dalla giurisprudenza, il gestore potrebbe liberarsi solo provando il caso fortuito (17), come nell'ipotesi in cui la collisione fosse avvenuta con uno stormo di uccelli migratori che, volando a bassa quota, stesse attraversando lo spazio aereo sovrastante lo scalo genovese. La prova liberatoria, peraltro, si rivela impraticabile anche alla luce di ricostruzioni diversamente articolate della responsabilità ex art. 2050 c.c. Come risulta dalle relazioni peritali, infatti, il gestore aeroportuale non aveva adottato le precauzio-

ni che, ampiamente diffuse presso altri scali, gli avrebbero consentito di evitare il rischio di collisione o di minimizzare le probabilità del suo verificarsi (18); si potrebbe ancora dire, adottando la prospettiva indicata da un noto studio monografico, che a fronte della situazione di pericolo cui risultavano esposti gli utenti dell'aeroporto genovese, l'esercente non aveva predisposto gli apparati e le strutture tecniche idonei a neutralizzare il rischio poi tradottosi in danno (19). Secondo quanto si è ricordato in precedenza, anche interpretando "riduttivamente" l'art. 2050 c.c. come una norma che si limita a prevedere una presunzione di colpa, il positivo riscontro delle negligenze imputabili all'esercente vale a precludere la possibilità di esperire la prova liberatoria (20).

Risulta dunque confermato come, quale che fosse l'orientamento seguito in ordine all'interpretazione dell'art. 2050 c.c., il tribunale avrebbe potuto argomentare il giudizio di responsabilità su basi esclusivamente fattuali, senza la

#### Note:

(13) V., per tutti, Comporti, *Esposizione al pericolo*, cit., 295; Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit. 506; Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 1033; Corsaro, voce *Responsabilità da attività pericolose*, cit., 87.

(14) Molto significativa, nel senso di cui al testo, appare Cass. 4 dicembre 1998, n. 12307, in *Giur. it. Mass.*, per esteso in *CD-Rom UTET*, di cui si riporta la massima: "in tema di responsabilità presunta per l'esercizio di attività pericolosa ex art. 2050 c.c., il danneggiato ha il solo onere di provare l'esistenza di un nesso causale tra l'attività pericolosa ed il danno subito; incombe invece sull'esercente l'attività pericolosa l'onere di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno (nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito con la quale era stata rigettata la domanda del danneggiato, sul presupposto che questi non aveva provato il nesso causale tra il danno e l'omissione di cautele dovute da parte dell'esercente l'attività pericolosa)". In senso conforme, cfr., per tutte, Cass. 21 giugno 1984, n. 3678, in *Rass. Giur. Enel*, 1985, 447; Lodo arb. 10 agosto 1984, in *Dir. maritt.*, 1985, 853, con nota di Rossello, *Stato attuale (ed effettive conseguenze) dell'evoluzione giurisprudenziale in tema di danno da esercizio di attività pericolose*: il collegio arbitrale ritiene non necessaria, ai fini della declaratoria di responsabilità ex art. 2050 c.c., "la dimostrazione del nesso eziologico tra un fatto specifico imputabile all'agente e l'evento dannoso, essendo invece sufficiente l'accertamento di tale nesso tra l'evento dannoso ed il generico esercizio dell'attività pericolosa".

(15) Corte cost. 4 marzo 1992, n. 79, in *Resp. civ. prev.*, 1992, 348.

(16) Cfr., *supra*, nt. 13.

(17) Aderiscono a questo orientamento dottrinale Franzoni, *Dei fatti illeciti*, cit., 522 ss.; De Martini, *I fatti produttivi*, cit., 259 ss.

(18) Cfr. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, 48 s. e 275 ss. Come è noto, l'A. qualifica quella da esercizio di attività pericolosa come una forma di "responsabilità oggettiva da rischio evitabile", il cui fondamento va rintracciato non nelle negligenze addebitabili all'esercente, ma nel "fatto obiettivo che siano o non siano state adottate misure offerte dalla tecnica ed idonee ad evitare il danno". Se dunque è vero che si tratta di una fattispecie di responsabilità senza colpa, è anche vero che essa non si estende a risarcire tutti i danni che integrano il rischio tipico creato dall'attività esercitata, ma solo quelli che le misure preventive contemplate dalla scienza e dalla tecnica avrebbero consentito di evitare.

(19) Cfr. Comporti, *Esposizione al pericolo*, cit., *passim*, spec. 58 s., 89, 176.

(20) Riconduce la fattispecie disciplinata dall'art. 2050 c.c. nell'alveo della responsabilità per colpa Corsaro, voce *Responsabilità da attività pericolose*, cit., 88, il quale ritiene che essa "comporta, in ogni caso, una deviazione da un modello di comportamento fissato dalla legge".

necessità di configurare in termini “prognostici” o “probabilistici” il rapporto causale. L'applicazione di una norma corrispondente all'art. 2043 c.c., per converso, emerge dalla scelta di fondare il nesso eziologico sul “fatto colposo” rappresentato dall'omissione delle necessarie misure preventive: in questo, come in altri casi, l'individuazione “di una sequenza causale tra le tante che alternativamente possono essere fatte rilevare” sottintende, in realtà, un'opzione interpretativa sul terreno del “criterio di imputazione della responsabilità” (21). La corretta qualificazione della gestione aeroportuale come attività pericolosa perde correlativamente significato, nell'economia della motivazione, perché non l'attività stessa, ma la condotta colposamente omissiva viene assunta a fondamento del giudizio di responsabilità (22). È poi appena il caso di segnalare che alle argomentazioni in termini di colpa omissiva - se riferite alla posizione del gestore aeroportuale - non viene attribuita nell'ambito della sentenza in esame una precisa valenza ricostruttiva: l'interprete fa un uso atecnico del termine “omissione”, per indicare, in senso lato, le negligenze e le manchevolezze imputabili all'esercente di un'attività complessa (23).

Fatte queste precisazioni, va osservato che - a prescindere dalla regola di responsabilità concretamente applicata nel caso di specie - i criteri in base ai quali viene accertata, rispettivamente, la colpa del gestore aeroportuale (art. 2043 c.c.) ovvero la mancata adozione delle misure idonee ad evitare il danno (art. 2050 c.c.) sono i medesimi, e si identificano con gli *standards* internazionali e le regole tecniche approvate dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.). Quale che sia la norma posta a fondamento della declaratoria di responsabilità, l'interprete dispone di parametri oggettivi che - elaborati in una sede particolarmente autorevole ed “organizzati” in protocollo - gli consentono di valutare l'operato di imprese ed operatori professionali. Nella particolare prospettiva offerta dalla sentenza in esame, è dunque possibile verificare positivamente l'ipotesi ricostruttiva che considera la responsabilità per colpa e quella oggettiva come territori confinanti, tra cui sussiste una relazione di continuità, anziché come settori nettamente distinti (24). Come è noto, quando si tratta di valutare la condotta tenuta da un soggetto nell'esercizio professionale di una attività, la stessa nozione di colpa aquiliana perde la tradizionale connotazione soggettiva, per ancorarsi a parametri oggettivamente verificabili. In questa linea di tendenza si iscrive il crescente riferimento a *standards* di comportamento codificati da enti rappresentativi di interessi settoriali, quali possono essere gli ordini professionali (25), ovvero, come nel caso in esame, alcune organizzazioni internazionali (26). Nella specie, è da rimarcare che la mancata attuazione delle raccomandazioni tecniche elaborate in sede I.C.A.O. da parte del ministro competente non impedisce al giudice di fare riferimento ad esse per valutare l'operato del gestore aeroportuale: la duttilità delle regole di responsabilità civile offre all'interprete un agile accesso ai parametri che orientano le scelte degli operatori professionali, senza la necessaria mediazione dell'autorità statale.

### Il rapporto intercorrente tra gestore aeroportuale e vettore aereo: rilevanza della distinzione tra responsabilità contrattuale e aquiliana

Sempre limitando l'analisi alla posizione della società concessionaria, appare logicamente prioritaria la necessità di verificare se la responsabilità del gestore aeroportuale verso il vettore aereo non possa ritenersi di tipo contrattuale. Il tribunale di Genova esclude tale eventualità, sostenendo, per contro, che “il rapporto fondamentale” instauratosi “tra l'operatore ed il titolare delle potestà pubblicistiche sul bene demaniale” è «riconducibile alla categoria dei “diritti civici” di utilizzazione indifferenziata dei beni in questione: categoria ben nota ed esplorata nel diritto amministrativo, la quale non è esclusa dal fatto che per utilizzare gli spazi aeroportuali sia previsto il pagamento di imposte e tasse».

Si tratta, in una certa misura, di un'argomentazione sorprendente, perché viene formulata dopo che l'interprete ha più volte qualificato l'esercizio aeroportuale come un servizio pubblico, e valorizzato l'aspetto “dinamico” della gestione prospettando l'applicazione dell'art. 2050 c.c.; in contrasto con altri passi della motivazione, prevale qui una

#### Note:

(21) Così Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, II ed., Milano, 1997, 64.

(22) Non è forse casuale, alla luce di quanto è stato detto nel testo, che nella parte finale della motivazione l'estensore torni a considerare la questione delle norme applicabili alla fattispecie, prospettando, in alternativa all'art. 2050 c.c., il ricorso “alla previsione generale dell'art. 2043 c.c.”; per concludere, poco più avanti, che il problema della qualificazione giuridica del caso “ove non si condivida la ricostruzione in termini di responsabilità per l'art. 2050 c.c., rischia ... di risolversi in una mera disputa dottrinale, senza alcun profilo di utilità”, risultando evidenti “profili di colpa “in concreto” dei tre soggetti convenuti, facilmente riconducibili allo schema della responsabilità aquiliana”. Si tratta, a giudizio di chi scrive, di perplessità che andrebbero riferite non tanto alla qualificazione della gestione aeroportuale come attività pericolosa - senz'altro condivisibile e correttamente motivata - quanto allo stesso procedimento argomentativo seguito dal giudice nell'applicare l'art. 2050 c.c.

(23) Per un'analisi del ricorso alla nozione di colpa per omissione da parte della giurisprudenza v., *ex pluribus*, Alpa, *Trattato di diritto civile*, IV, *La responsabilità civile*, Milano, 1999, 259 ss.; Id., *Colpa omissiva e principi di responsabilità civile*, in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 1366 ss.; Visintini, *I fatti illeciti*, II, *L'imputabilità e la colpa in rapporto agli altri criteri di imputazione della responsabilità*, II ed., Padova, 1998, 92 ss.

(24) Cfr. Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 83 ss.

(25) Con particolare riferimento ai principi di revisione contabile elaborati dal consiglio nazionale dei dottori commercialisti, cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 26 luglio 1999, n. 1752, in *Foro amm.*, 2000, 1886 ed in *Giur. merito*, 2000, 683; Trib. Torino 18 settembre 1993, in *Società*, 1994, 87; Trib. Milano 18 giugno 1992, in *Giur. it.*, 1993, I, 2, 1, con nota di Montalenti.

(26) Cfr. Trib. Genova 6 giugno 1990, in *Dir. maritt.*, 1990, 1102 ss., relativamente ad una vicenda processuale che vede nuovamente quale convenuta l'organizzazione portuale genovese: “L'omissione dell'ente portuale (CAP di Genova) dell'ordine di sospensione delle operazioni di zavorramento di una nave cisterna in presenza di una tempesta magnetica si configura quale violazione di un dovere da parte dell'ente e comunque quale mancata adozione di misure di sicurezza previste internazionalmente (*International Safety Guide for Oil Terminals and Tankers*, edita nel 1979 dall'*International Chamber of Shipping* e dall'*Oil Companies International Marine Forum*)”.

visione "statica" dell'aeroporto come complesso di beni demaniali, e del gestore come semplice amministratore degli stessi.

La letteratura specialistica più recente (27), e qualche significativa pronuncia giurisprudenziale (28), appaiono, invece, decisamente orientate nel senso di considerare il gestore aeroportuale come un'impresa volta a fornire un complesso di servizi, rispetto ai quali i beni demaniali assolvono una funzione strumentale; il gestore di aeroporto, concessionario di pubblico servizio, non è altro che un imprenditore commerciale, che annovera tra le componenti della sua azienda anche beni demaniali. Ne consegue che la titolarità statale dell'aerodromo e delle relative pertinenze non è suscettibile di connotare in senso pubblicistico la relazione tra gestore ed utente, la quale viene ricondotta dagli esperti di diritto aeronautico nell'ambito di un rapporto contrattuale avente ad oggetto la prestazione dei servizi aeroportuali. Coerentemente, le stesse tariffe aeroportuali non vengono ritenute "imposte o tasse", bensì corrispettivi di diritto privato (29).

Considerazioni analoghe a quelle espresse nella sentenza in epigrafe si rinvencono, nella letteratura di settore, con riferimento alle c.d. ipotesi di gestione "parziale". Quando lo Stato non concede l'esercizio dell'attività aeroportuale, ma, più limitatamente, la gestione di particolari beni e infrastrutture del demanio aeronautico, si è ritenuto che l'utilizzazione di essi da parte dei privati "sia espressione di un diritto subiettivo, partendo dalla premessa che in tale senso si debba risolvere la questione, di carattere generale, sull'uso dei beni demaniali" (30). A prescindere dal fatto che tale conclusione non appare incompatibile con la tesi della responsabilità contrattuale dell'esercente, va tuttavia ricordato come, analogamente agli altri grandi scali nazionali, l'aeroporto di Genova sia sempre stato caratterizzato da una modalità di gestione "totale": lo Stato non si limita a concedere beni del demanio aeronautico, ma trasferisce in via integrale ed esclusiva al concessionario la gestione dell'aeroporto e l'erogazione dei relativi servizi (31). È evidente, allora, che in relazione a tale ipotesi il profilo "statico" dell'accesso ai beni demaniali da parte dei privati viene decisamente superato da quello "dinamico" della prestazione dei servizi cui gli stessi beni sono strumentali, sicché la qualificazione in termini contrattuali del rapporto intercorrente tra il corriere aereo e la società concessionaria appare preferibile. Va aggiunto, incidentalmente, che tale conclusione è destinata ad assumere portata generale. Recenti provvedimenti legislativi hanno infatti previsto che gli aeroporti ancora gestiti, sia pure parzialmente, dallo Stato, vengano devoluti in gestione totale a società di capitali appositamente costituite: anche in assenza di una disciplina specifica, come quella dettata per lo scalo di Genova, il concessionario può dunque vantare l'esercizio esclusivo dei servizi aeroportuali (32).

In termini più generali, poi, la tesi secondo cui il rapporto intercorrente tra prestatore ed utente di un servizio pubblico non avrebbe natura privatistica (33) è stata supe-

rata dalla giurisprudenza costituzionale (34) e dalla stessa dottrina amministrativistica (35). Senz'altro prevalente è oggi l'opinione che configura come "contrattuali, fondamentalmente soggetti al regime del diritto privato" (36) le relazioni instauratesi tra erogatori ed utenti: esito, questo, che la giurisprudenza costituzionale desume quale corollario della gestione in forma tendenzialmente imprenditoriale dei servizi pubblici essenziali (art. 43 Cost.).

Se dunque l'opinione seguita dal giudice di merito risulta anacronistica, occorre tuttavia riconoscere che escludere la natura contrattuale del rapporto intercorrente tra impresa aeroportuale e vettore aereo non incide in misura significativa sulla struttura e sull'esito del giudizio di responsabilità. Si può ritenere, in altre parole, che applicando alla fattispecie l'art. 1218 c.c. l'interprete avrebbe ragionato in termini non molto diversi da quanto avviene ricorrendo all'art. 2050 c.c. Come si è prospettato in precedenza, una volta acclarato il collegamento causale tra l'eserci-

#### Note:

(27) V., per tutti, Querci, *L'azienda aeroportuale e di assistenza al volo e la loro responsabilità civile*, in *Dir. prat. aviaz. civ.*, 1990, 262 ss.; Romanelli e Riguzzi, voce *Aerodromo*, in *Dig. IV, disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 87; Riguzzi, *L'impresa aeroportuale*, Milano, 1984, *passim*, spec. 1-39 e 64-88; Ballarino e Busti, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, 477 ss.

(28) Cfr. Cass., sez. un., 16 luglio 1985, n. 4151, in *Trasporti*, 1986, 69 ss.; Trib. Roma 25 luglio 1964, n. 4795, in *Giur. it.*, 1965, I, 2, 4, con nota di Querci, *Profili critici in tema di aerodromi statali e privati*.

(29) Cfr., *supra*, nt. 27.

(30) Così Spasiano, voce "Approdo", in *Enc. forense*, I, Milano, 1958, 305. In senso conforme Gaeta, *Il regime giuridico degli aerodromi*, in *Trasporti*, 1974, 83.

(31) La rilevanza della distinzione tra gestione totale e parziale viene illustrata, tra gli altri, da Ballarino e Busti, *Diritto aeronautico*, cit., 471.

(32) Cfr. art. 10, legge 24 dicembre 1993, n. 537; art. 1 *quater*, d.l. 28 giugno 1995, n. 251 e le relative disposizioni di attuazione (d.m. 12 novembre 1997, n. 521). Per completezza occorre ricordare che, alla luce della legislazione più recente, la prestazione di alcuni servizi aeroportuali, quali sono quelli di *handling*, è stata liberalizzata, sicché è venuta meno la necessità di una concessione amministrativa ai fini del loro esercizio: al gestore aeroportuale, concessionario di pubblico servizio, si affiancano imprenditori che, nel settore dell'assistenza a terra, operano in regime concorrenziale. Per un primo commento al d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, recante norme di "attuazione della direttiva 96/67 CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della comunità", cfr. AA. VV., *La liberalizzazione dell'attività di assistenza aeroportuale a terra*, Centro di ricerche giuridiche per la pesca e la navigazione, 9, Milano, 2000.

(33) Una delle più note formulazioni della tesi che configura in termini pubblicistici la relazione tra il prestatore di servizi a domanda individuale e gli utenti si deve ad Alessi, *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale*, II ed., Milano, 1956.

(34) Tra le sentenze più significative, Corte cost. 17 marzo 1988, n. 303, in *Foro it.*, 1989, I, 56 ss., con nota di Marziale; Corte cost. 20 dicembre 1988, n. 1104, in *Giust. civ.*, 1989, I, 806; Corte cost. 30 dicembre 1994, n. 456, in *Giornale dir. amm.*, 1995, 553, con nota di Sandulli, *La responsabilità del concessionario di servizio pubblico*.

(35) V., per tutti, Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in Mazarroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., I, 984 ss. Sul versante privatistico, cfr. Alpa, *Contratti ad utenza pubblica*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, 107 ss.

(36) Così Corte cost. 17 marzo 1988, n. 303, cit.

zio aeroportuale e il danno, e dimostrata la mancata adozione degli accorgimenti idonei a garantire la sicurezza del servizio, il gestore avrebbe potuto addurre che - anteriormente al fatto - i gabbiani venuti a collisione con il velivolo non stazionavano in prossimità della pista, ma si erano trovati accidentalmente nello spazio aereo sovrastante lo scalo. Si tratta di un'ipotesi compatibile tanto con lo schema dell'art. 2050 c.c. (l'impatto non integra la realizzazione del rischio specifico in considerazione del quale l'attività aeroportuale è pericolosa, dunque costituisce caso fortuito: la collisione con uno stormo di uccelli migratori avrebbe avuto analoghe probabilità di verificarsi nel momento in cui, novanta secondi dopo il decollo, l'aereo stesse effettuando la prima virata), quanto con il paradigma generale della responsabilità contrattuale prefigurato dall'art. 1218 c.c. (uno stormo di uccelli migratori che attraversa improvvisamente lo spazio aereo sovrastante lo scalo costituisce una circostanza estranea all'ambito di organizzazione e controllo del gestore, che si trova, così, nell'impossibilità di garantire l'assenza di ostacoli sulla traiettoria di decollo del velivolo).

Ci troviamo, non a caso, sul terreno della responsabilità del prestatore di servizi, in relazione alla quale la tendenza, segnalata in sede dottrinale (37), ad una progressiva perdita di rilevanza della distinzione tra responsabilità contrattuale ed aquiliana appare particolarmente accentuata (38). Elementi di riscontro si desumono dalla nota proposta di direttiva approvata dalla commissione europea all'inizio degli anni novanta: il testo - simile, in questo, ad altri atti di provenienza comunitaria - prevede una disciplina che non si inquadra univocamente nel *genus* della responsabilità contrattuale o di quella da fatto illecito, per realizzare, invece, una sintesi di elementi tradizionalmente ricondotti ad entrambe (39).

A prescindere dalle caratteristiche del progetto, ritirato dalla Commissione europea nel corso degli anni novanta, va sottolineato che i criteri di responsabilità applicabili ad imprese ed operatori professionali di servizi tendono non solo ad ancorarsi a parametri oggettivi, ma anche ad adeguarsi a dimensioni e struttura organizzativa del prestatore, quali fattori idonei ad ingenerare uno specifico affidamento negli utenti. La giurisprudenza in tema di responsabilità delle società di revisione contabile - per limitarci ad uno degli esempi più significativi - denota come questa dinamica si sia sviluppata in modo autonomo dalla tradizionale distinzione tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale (40).

Un ulteriore elemento che caratterizza "trasversalmente" questa materia attiene alla ripartizione del carico probatorio: regole di fonte legislativa e giurisprudenziale trasferiscono sul prestatore l'onere di dimostrare il rispetto dei criteri tecnici e professionali che presiedono all'esecuzione del servizio (41). Si tratta, allo stato attuale, di una linea di tendenza ancora implicita, desumibile in virtù di una razionalizzazione degli orientamenti prevalenti nel diritto applicato: appare tuttavia convalidata dai rilievi effettuati in sede comunitaria, se è vero che la ricordata proposta di

direttiva contempla "l'inversione dell'onere della prova della colpa del servizio difettoso" come un principio "comune a diverse legislazioni e giurisprudenze nazionali degli Stati membri" (42).

In seguito a recenti sviluppi giurisprudenziali - ma l'argomento può essere qui solo accennato - gli stessi criteri sulla base dei quali una fattispecie di responsabilità viene qualificata in senso contrattuale o aquiliano risultano meno nitidi che in passato. Non si fa riferimento al tema tradizionale del cumulo di responsabilità, ma alle innovative pronunce ai sensi delle quali viene riconosciuta la possibilità di invocare la responsabilità contrattuale del medico dipendente da parte del paziente che pure vanta un diritto di credito nei confronti della sola struttura sanitaria (43). L'orientamento inaugurato dalla sezione III della S.C. ha dato luogo ad un raffinato dibattito teorico, che pare destinato ad estendersi oltre i confini della responsabilità medi-

#### Note:

(37) Per una valutazione organica della rilevanza attuale della distinzione tra responsabilità contrattuale e aquiliana, cfr. Giardina, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. Significato attuale di una distinzione tradizionale*, Milano, 1993; Rossello, *Responsabilità contrattuale ed aquiliana: il punto sulla giurisprudenza*, in *Contr. impr.*, 1996, 642 ss.; Visintini, *Trattato breve della responsabilità civile*, II ed., Padova, 1999, 197 ss.

(38) V., con particolare riferimento ai servizi informativi, Roppo, *La responsabilità civile dell'impresa nel settore dei servizi innovativi*, in *Contr. impr.*, 1993, 892 ss.

(39) Il testo della proposta di direttiva, che porta la data del 9 novembre 1990, è stato pubblicato nella g.u.c.e. del 18 gennaio 1991. Per una analisi critica delle caratteristiche del progetto, cfr. Castronovo, *La responsabilità del prestatore di servizi nella proposta di direttiva comunitaria*, in *Foro it.*, 1994, V, 273 ss., ora in *Id.*, *La nuova responsabilità civile*, cit., 349 ss. Una panoramica sulla responsabilità del prestatore di servizi, in una prospettiva particolarmente sensibile alle indicazioni provenienti dal contesto europeo, viene offerta da Di Rosa, *Linee di tendenza e prospettive in tema di responsabilità del prestatore di servizi*, in *Europa dir. priv.*, 1999, 687 ss.

(40) Cfr. Trib. Milano 21 ottobre 1999, in *Giur. it.*, 2000, 554; App. Milano 7 luglio 1998, in *Giur. comm.*, 2000, II, 425, con nota di Conte, ed in *Società*, 1998, 1171, con nota di Salafia; Trib. Torino 18 settembre 1993, in *Giur. comm.*, 1994, II, 272, con nota di Romagnoli; Trib. Milano 18 giugno 1992, in *Giur. it.*, 1993, I, 2, 1, con nota di Montalenti: il giudice milanese - che pure perviene ad una pronuncia assolutoria nei confronti della società di revisione - rileva che lo *standard* di diligenza cui essa si deve attenere risulta tanto più rigoroso di quello applicabile ai sindaci "in quanto la particolare struttura e attrezzatura della società dovrebbe consentire un più penetrante e qualificato controllo contabile".

(41) Sul punto De Matteis, *La responsabilità medica tra prospettive comunitarie e nuove tendenze giurisprudenziali*, in *Contr. impr.*, 1995, 489 ss.

(42) Così il preambolo del progetto di direttiva, cit. a nt. 39.

(43) Cfr. Cass. 22 gennaio 1999, n. 589, in *Foro it.*, 1999, I, 3332 ss., con note di Di Ciommo e di Lanotte, ed in *Corr. giur.*, 1999, 441, con nota di Di Majo. In senso conforme, nella giurisprudenza di merito, Trib. Milano 24 giugno 1999, *ivi*, 2000, 374, con nota di Iamiceli. Già in precedenza, peraltro, alcune pronunce della S.C. avevano riconosciuto la natura contrattuale della responsabilità del medico, che veniva fatta derivare da quella della struttura sanitaria in virtù di un'interpretazione "evolutiva" dell'art. 28 Cost (v., per tutte, Cass. 2 dicembre 1998, n. 12233, in questa *Rivista*, 1999, 777, con nota di De Matteis): orientamento che viene però criticato dallo stesso giudice di legittimità nella sentenza appena ricordata.

ca (44). Ai fini di questo commento, se ne può solo indicare una delle possibili, e forse più scontate, chiavi di lettura. Dopo una fase in cui l'attenzione è stata concentrata prevalentemente sul rapporto obbligatorio e sulle tecniche della sua "amministrazione", ora della nozione di obbligazione viene nuovamente valorizzato l'elemento, passivo, della prestazione, anche a prescindere dall'individuazione di una corrispondente pretesa creditoria: con l'ovvia conseguenza di un'ulteriore, sensibile riduzione della distanza che separa i territori della responsabilità contrattuale e di quella aquiliana.

### La responsabilità delle amministrazioni aeroportuali tra titolarità e gestione di pubblico servizio

Considerata la posizione della società concessionaria, occorre ora prendere in esame gli aspetti della sentenza che riguardano specificamente i soggetti di diritto pubblico coinvolti nell'amministrazione dello scalo (consorzio autonomo del porto e ministero dei trasporti). Come si è anticipato nelle battute introduttive, la scelta operata dal giudice genovese è quella di omologare il fondamento della responsabilità in cui incorrono tanto il concessionario quanto le autorità concedenti; il ministero dei trasporti e l'organizzazione portuale vengono infatti ritenuti compartecipi dell'attività di gestione dell'aeroporto genovese, sicché sarebbe anche ad essi applicabile la disciplina dettata dall'art. 2050 c.c. Le concessioni di pubblico servizio che intercorrono tra lo Stato e l'organizzazione portuale, nonché tra quest'ultima e la società di gestione, avrebbero l'effetto di trasferire "potestà pubblicistiche" in capo al gestore privato, ma non implicherebbero "in alcun modo una sostituzione integrale del concessionario rispetto al concedente"; il secondo conserverebbe pertanto, in una certa misura, le originarie prerogative, senza abdicare dal ruolo di gestore, sia pure indiretto, dell'attività aeroportuale.

Anticipando i risultati dell'analisi, non appare corretto concludere che i soggetti di diritto pubblico convenuti in giudizio, e coinvolti nell'amministrazione dello scalo in qualità di concedenti, siano responsabili allo stesso titolo della società di gestione aeroportuale; in relazione ad essi, viene infatti a mancare il primo presupposto che giustifica l'applicabilità dell'art. 2050 c.c., vale a dire l'esercizio stesso di una attività. La concessione di pubblico servizio trasferisce in capo al concessionario non tanto la titolarità di potestà pubblicistiche, come sembra ritenere la sentenza in esame, quanto la legittimazione ad esercitare attività che originariamente riservate allo Stato o agli enti territoriali soddisfano gli interessi di estese categorie di utenti (45). Il concessionario privato non ottiene poteri pubblicistici, che restano in capo al concedente, ma diviene l'esercente di attività di interesse collettivo: si realizza, così, quella scissione tra titolarità (pubblica) e gestione (privata) del servizio tante volte evocata dalla dottrina amministrativistica (46).

L'attuale nozione di servizio pubblico presuppone il necessario esercizio di poteri amministrativi non tanto all'atto della prestazione, quanto nelle fasi anteriori dell'isti-

tuzione ed organizzazione (47); ne consegue che la titolarità del servizio spetta necessariamente ad un soggetto pubblico, dotato di poteri autoritativi, laddove la gestione di esso può ben essere affidata ad un operatore privato. Quando, come nel caso in esame, la prestazione del servizio sia stata devoluta ad un terzo, al concedente-titolare spettano funzioni di carattere amministrativo, necessarie per assicurare che il concreto esercizio di tale attività sia davvero rispondente all'interesse collettivo (48). È evidente, tuttavia, che riconoscere la titolarità di poteri pubblicistici in capo al concedente non significa ritenerlo coesercente del servizio, la prestazione del quale viene anzi attribuita in via esclusiva all'operatore privato. A riprova di queste conclusioni, va segnalato che il concedente potrebbe acquisire nuovamente la gestione del servizio solo in presenza di gravi inadempienze del concessionario, e, soprattutto, avvalendosi di funzioni pubbliche (c.d. controllo sostitutivo; gestione in danno) (49). Si tratta di una ricostruzione avvalorata dalle più autorevoli analisi del meccanismo della concessione, nessuna delle quali, pur nella diversità delle prospettive indicate, sembra qualificare il concedente quale gestore del servizio (50).

#### Note:

(44) La sentenza del S.C. n. 589/1999, citata alla nt. precedente, fa espressamente riferimento all'elaborazione teorica di Castronovo, *L'obbligazione senza prestazione. Ai confini tra contratto e torto*, in *Le ragioni del diritto*, Scritti in onore di Luigi Mengoni, I, Milano, 1995, 147 ss. Quanto alle prime reazioni dottrinali v., senza pretesa di completezza, Di Majo, *L'obbligazione senza prestazione approda in cassazione*, in *Corr. giur.*, 1999, 446 ss.; Id., *La protezione del terzo tra contratto e torto*, in *Europa dir. priv.*, 2000, I ss.; Mazzamuto, *Note in tema di responsabilità civile del medico*, *ibidem*, 501 ss.; Nivarra, *La responsabilità civile dei professionisti (medici, avvocati, notai): il punto sulla giurisprudenza*, *ibidem*, 511 ss.

(45) Cfr. Cattaneo, voce *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 366; Romano, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 1994, 464 ss.; Bruti Liberati, *I poteri dell'amministrazione nel rapporto di concessione di pubblico servizio*, *ivi*, 1993, 505 ss.

(46) V., per tutti, Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 147; Caia, *L'organizzazione dei servizi pubblici*, in Mazarroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., I, 1002 ss.; Romano, *Profili della concessione*, cit., 479 ss.

(47) V., a titolo esemplificativo, Caia, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in Mazarroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., I, 937 ss.

(48) Cfr. Bruti Liberati, *I poteri dell'amministrazione*, cit., 513 ss.; Greco, *Le concessioni di pubblici servizi*, cit., 394 ss.; Sorace e Marzuoli, voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. IV, disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 284. Sulle stesse posizioni si colloca Romano, *Profili della concessione*, cit., 505, in relazione al quale v., *infra*, nt. 73.

(49) Cfr. Pericu, *Il rapporto di concessione di pubblico servizio*, in Pericu, Romano, Spagnolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995, 102; Sorace e Marzuoli, voce *Concessioni amministrative*, cit., 284.

(50) Come è noto, particolare rilevanza nella riflessione teorica sul rapporto di concessione hanno avuto gli scritti di Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 131, e di Miele, *Ente pubblico e concessione di servizi pubblici*, in *Foro amm.*, 1942, I, 2, 235 s. Per una valutazione della posizione dei due autori, cfr. Cavallo Perin, *Riflessione sull'oggetto e sugli effetti giuridici della concessione di servizio pubblico*, in Pericu, Romano, Spagnolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, cit., 191 ss. (segue)

Se ora proviamo a considerare più da vicino l'amministrazione aeroportuale, ritroviamo invariata la dialettica tra titolarità e gestione del servizio pubblico. Nella prospettiva del codice della navigazione lo Stato, titolare dei servizi aeroportuali in virtù della demanialità dei relativi beni (art. 822 cpv. c.c.), viene considerato come l'esercente "naturale" degli stessi. In seguito, come si è accennato nel paragrafo precedente, leggi-provvedimento hanno attribuito la "gestione totale" dei maggiori complessi aeroportuali a società per azioni a capitale pubblico o enti pubblici economici, talvolta coincidenti - come nel caso di Genova - con le organizzazioni portuali (51). Le peculiarità della vicenda che ha interessato lo scalo genovese non sono tali da alterare questo schema di riferimento; la locale organizzazione portuale (C.A.P.) era dotata, ai sensi della legislazione precedente (52), di poteri così estesi da sostituirsi di fatto all'autorità statale, in modo tale che la devoluzione ad essa della gestione aeroportuale attuava "una forma di autentico decentramento istituzionale" (53). Questo spiega semplicemente il motivo per cui lo stesso ente era legittimato a sottoscrivere concessioni a favore di terzi, come puntualmente avviene, nel nostro caso, in relazione alla società di gestione aeroportuale.

Nel momento in cui avviene l'illecito, in definitiva, ci troviamo di fronte a due soggetti di diritto pubblico (Stato e C.A.P.) contitolari del servizio aeroportuale, e ad un soggetto privato (Aeroporto di Genova S.p.A.) che ne è l'esercente. Come si è ricordato in precedenza, a simili conclusioni si può oggi attribuire una portata generale, nella misura in cui il legislatore ha espresso un deciso orientamento di favore per il regime della "gestione totale": il modello prefigurato prevede una ripartizione tra il gestore e l'autorità amministrativa rispettivamente dei servizi aeroportuali e delle funzioni di vigilanza sul corretto esercizio degli stessi (54).

Si può allora concludere che proprio quello che viene (atecnicamente) definito nell'ambito della sentenza in esame come un processo di privatizzazione - attuato devolvendo l'esercizio aeroportuale a concessionari privati - preclude l'applicazione dell'art. 2050 c.c. alle autorità concedenti. I soggetti di diritto pubblico convenuti in giudizio sono titolari di rilevanti poteri amministrativi grazie ai quali possono incidere sul rapporto di concessione, ma non esercitano - o non esercitano più - l'attività di gestione aeroportuale.

L'applicazione dell'art. 2050 c.c. alle autorità concedenti sarebbe parimenti incompatibile con un indirizzo giurisprudenziale che appare sufficientemente consolidato: quando più soggetti detengono un ruolo nella programmazione, nell'organizzazione e nello svolgimento di un'attività pericolosa, il criterio che orienta l'individuazione del responsabile è l'autonomia tecnica ed organizzativa dell'esercente, che pure si trova inserito in un contesto più o meno complesso di rapporti. Così, è stato ritenuto responsabile ex art. 2050 c.c. il presidente di un comitato di festeggiamenti che aveva indotto una persona non esperta ad accendere dei fuochi d'artificio (55); nella diversa ipotesi in cui un'a-

zienda di soggiorno abbia affidato l'allestimento di uno spettacolo pirotecnico ad un'impresa specializzata, solo quest'ultima è stata assoggettata alla disciplina concernente l'esercizio di un'attività pericolosa (56). Nello stesso senso, il servizio di manutenzione dei semafori di un comune dà luogo a responsabilità dell'appaltatore, anziché dell'ente territoriale, nel caso in cui il difettoso funzionamento degli apparati abbia causato incidenti stradali (57). Ancora, mentre rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 2050 c.c. le operazioni di zavorramento di una nave cisterna condotte dal personale di bordo, le funzioni di coordinamento e controllo dell'autorità portuale - dotata del potere di sospendere tali operazioni in presenza di particolari fattori di rischio - non devono considerarsi esercizio di attività pericolosa (58).

La sussistenza di una sfera di autonomia tecnica ed organizzativa dell'esercente vale dunque ad escludere che altri soggetti - pure interessati, a vario titolo, all'esercizio dell'attività pericolosa - possano essere ritenuti responsabili ex art. 2050 c.c. Non c'è dubbio che le stesse condizioni si verificano nell'ipotesi di concessione di pubblico servizio, come quella che interessa la società di gestione aeroportuale. Si può anzi concludere, ricordando un'autorevole opinione dottrinale, che proprio in considerazione del potere di autodeterminazione del concessionario, "finalizzato ad una migliore efficienza gestionale" (59), la pubblica amministrazione affida ed esso la gestione di un servizio di interesse collettivo.

#### Note:

(segue nota 50)

Con particolare riferimento alle opinioni espresse da Miele, l'A. assume come elemento certo la circostanza "che l'attività sia propria del concessionario, anche se si riconosce che la stessa incida su interessi di altro soggetto (pubblica amministrazione) che con l'atto di concessione sono affidati alla cura del primo".

(51) Per un'analisi approfondita di tale modello di gestione, cfr. Riguzzi, *L'impresa aeroportuale*, cit. 55 ss.

(52) Si tratta del r.d. 16 gennaio 1936, n. 801, con il quale viene approvato il "testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la costituzione di un consorzio autonomo per l'esecuzione delle opere e per l'esercizio del porto di Genova".

(53) Così Benvenuti, *La disciplina degli enti portuali ed il Provveditorato al Porto di Venezia*, in *Riv. dir. nav.*, 1959, I, 9, riportato da Riguzzi, *L'impresa aeroportuale*, cit., 20, nt. 38.

(54) V., *supra*, nt. 32.

(55) Trib. Rossano 10 aprile 1965, in *Arch. resp. civ.*, 1967, 142, con nota di Greco.

(56) App. Milano 14 giugno 1974, n. 1492, in *Arch. resp. civ.*, 1974, 726; nello stesso senso, in relazione ad una fattispecie analoga, Cass. 28 marzo 1966, n. 835, in *Giust. civ.*, 1966, I, 1986 ss.

(57) Pret. Roma 11 aprile 1969, n. 2674, in *Temi romana*, 1971, II, 285 ss.

(58) Cass. 9 dicembre 1996, n. 10951, in estratto in questa *Rivista*, 1997, 386, per esteso in *CD-Rom UTET*. In questa linea di tendenza si iscrive anche Cass. 1 luglio 1991, n. 7236, in *Giur. it. Mass.*, per esteso in *CD-Rom UTET*, che afferma la responsabilità esclusiva del gestore di una diga (LENEL) per le operazioni di collaudo cui sovrintendevano funzionari dell'ufficio del genio civile.

(59) Così Pericu, *Il rapporto di concessione di pubblico servizio*, cit., 101.

### Una nuova ipotesi di responsabilità per omessa vigilanza

La struttura del rapporto di concessione induce a ritenere che il ministero e l'organizzazione portuale non siano responsabili per lo svolgimento di attività pericolosa. Ai sensi dell'art. 2043 c.c., tuttavia, agli stessi soggetti possono essere addebitate gravi omissioni nell'esercizio delle funzioni pubbliche connesse alla titolarità del servizio aeroportuale: viene qui in considerazione, in particolare, la mancata attivazione dei poteri di vigilanza e controllo, che avrebbe consentito di rilevare, ed eventualmente sanzionare, le manchevolezze del concessionario.

Quale concedente diretto, l'organizzazione portuale avrebbe dovuto verificare il rispetto degli impegni assunti nell'ambito del "disciplinare di concessione" (attuazione delle raccomandazioni I.C.A.O.). Scarsa rilevanza, invece, sembra doversi attribuire alla circostanza che fino a due anni prima la stessa organizzazione portuale gestiva lo scalo genovese con modalità analoghe; il fatto che la sentenza in esame valorizzi questo dato, insieme ad altri elementi desumibili dalla motivazione, denota un'accentuazione della valenza sanzionatoria della responsabilità civile da parte dell'interprete (60).

Condivisibile è anche l'affermazione della responsabilità del ministero dei trasporti, i cui organi centrali (direzione generale dell'aviazione civile) e periferici (direttori di aeroporto) sono istituzionalmente preposti alla verifica delle adeguate condizioni di sicurezza nella gestione aeroportuale. Si tratta di una conclusione desumibile da una serie di indicazioni, sparse nella normativa di settore; in questa sede, è sufficiente ricordare la legittimazione esclusiva del ministro dei trasporti a proporre il recepimento interno degli annessi I.C.A.O. concernenti "la sicurezza del volo e degli aerodromi" (art. 687 cod. nav.), nonché, a livello locale, i poteri di polizia di cui è dotato il direttore di aeroporto (artt. 718 ss. cod. nav.).

È poi superfluo sottolineare che l'affermazione della responsabilità della pubblica amministrazione per l'omissione delle funzioni di controllo si iscrive in una linea di tendenza ormai consolidata. Per limitarci a menzionare gli esempi più significativi, recenti pronunce giurisprudenziali – superando un precedente orientamento in senso contrario (61) – hanno ritenuto responsabili le autorità di vigilanza per aver omesso di effettuare i necessari riscontri sulle iniziative di operatori finanziari poi risoltesi in un grave pregiudizio per i risparmiatori (62). Analoga evoluzione ha interessato il settore dell'urbanistica e dell'edilizia: diversamente da quanto è dato desumere dalla giurisprudenza edita negli anni settanta (63), viene ora affermata la responsabilità del comune non solo per aver mancato di prescrivere particolari cautele all'atto della convenzione di lottizzazione, ma anche per aver omesso di vigilare sull'esecuzione delle costruzioni, che si presentava rischiosa in virtù delle particolari caratteristiche del terreno (64). L'affermazione forse più eclatante della responsabilità della pubblica amministrazione per omessa vigilanza si rinviene, poi, nelle sentenze di merito che hanno condannato il ministero del-

la sanità per non aver adempiuto ai propri doveri di direzione e controllo sull'importazione e produzione di farmaci emoderivati e sulla somministrazione di plasma da parte dei centri trasfusionali (65). Anche in questo caso, la declaratoria di responsabilità viene fondata sull'art. 2043 c.c., e può essere interessante ricordare come una sentenza di primo grado che aveva congiuntamente prospettato l'applicazione dell'art. 2050 c.c. sia stata riformata in grado di appello sul punto specifico (66).

Se dunque al ministero e all'organizzazione portuale non può essere addebitata la negligente prestazione di un servizio, ma la mancata adozione delle necessarie misure di controllo, occorre fare qualche precisazione sui termini del giudizio di responsabilità.

Diversamente da quanto si è detto per la società di gestione aeroportuale, viene qui in considerazione una colpa per omissione tecnicamente intesa. In altri termini, non si tratta di verificare le manchevolezze imputabili all'escente di un'attività complessa, ma di riscontrare la puntuale violazione di un dovere, quello di vigilanza, che presuppone la titolarità di funzioni pubbliche: requisito, questo, che nella sentenza in epigrafe viene soddisfatto in virtù di un'analisi del ruolo svolto dal ministero dei trasporti e dal C.A.P. nel contesto dell'amministrazione aeroportuale.

Cambia anche la conformazione del nesso di causalità, che nella prospettiva qui accolta assume, inevitabilmente, una connotazione probabilistica: occorre infatti accertare se il puntuale esercizio delle funzioni di controllo avrebbe impedito il verificarsi dell'evento dannoso (collisione dell'aeromobile con lo stormo di gabbiani). La prognosi, tuttavia, può senz'altro essere sciolta in senso positi-

#### Note:

(60) Per ulteriori riferimenti a questo aspetto della sentenza, v., *infra*, la sezione finale del commento.

(61) V., per tutte, Cass., sez. un., 29 marzo 1989, in *Foro it.*, 1991, I, 3205 ss.; Cass., sez. un., 14 gennaio 1992, n. 367, in *Foro it.*, 1992, I, 1422 ss., con nota di Principalli; Cass. 15 novembre 1994, n. 9593, in *Giur. it. Mass.*, 1993.

(62) Cfr. App. Roma 20 giugno 1994, in *Giur. it.*, 1995, I, 2, 837; Cass. 3 marzo 2001, n. 3132, in questa *Rivista*, 2001, 505 ss., con nota di Cristiani e Dimundo. Peraltro, l'affermazione della responsabilità dell'autorità di vigilanza quanto ai profili "di merito" è stata preceduta da aperture delle sezioni unite, che - nel ribadire la giurisdizione dell'a.g.o. - hanno riconosciuto l'esistenza, in capo ai risparmiatori, di un diritto soggettivo all'integrità del patrimonio ed alla libera esplicazione dell'attività negoziale, sulla stessa linea di quanto sancito in relazione al caso "De Chirico" (Cass. n. 2765/1982). V., in questo senso, Cass., sez. un., 2 giugno 1992, n. 6667, in *Resp. civ. prev.*, 1993, 576; Cass., sez. un., 27 ottobre 1994, n. 8836, in *Giur. comm.*, 1996, II, 165, con nota di Galletti.

(63) Cfr. Cass. 17 novembre 1978, n. 5346, in *Giust. civ.*, 1979, I, 17, con nota di Postiglione. Nello stesso senso Cass., sez. un., 15 novembre 1983, n. 6767, in *Foro it.*, 1984, I, 1009.

(64) Cfr. Cass. 29 aprile 1996, n. 3939, in *Resp. civ. prev.*, 1996, 1183.

(65) V. Trib. Roma 27 novembre 1998, in questa *Rivista*, 1999, 214, con nota di Izzo; Trib. Roma 14 giugno 2001, in *Corr. giur.*, 2001, 1204, con nota di Carbone ed in questa *Rivista*, 2001, 1072, con nota di Izzo; App. Roma 23 ottobre 2000, in questa *Rivista*, 2001, 1067, con nota di Izzo.

(66) Cfr. App. Roma 23 ottobre 2000, cit.

vo: non solo perché nel corso dei due anni che intercorrono tra la concessione (finale) e la collisione le inefficienze della gestione avrebbero dovuto essere rilevate, ma anche, e soprattutto, in considerazione del fatto che organizzazionalmente portuale e ministero avrebbero potuto incidere unilateralmente sul rapporto in virtù dei loro poteri autoritativi, per ipotesi facendo decadere la concessione. Recentemente, come è noto, la giurisprudenza ha mostrato un orientamento assai più severo che in passato rispetto al negligente esercizio di funzioni di controllo "private", come quelle che spettano ai sindaci nell'ordinamento societario (67). In qualche caso, l'obiezione difensiva secondo cui i sindaci non hanno il potere di incidere sulla gestione della società, censurando direttamente l'operato degli amministratori, è stata superata proprio ritenendo doverosa la sollecitazione di un intervento pubblico. Così, ai sindaci di una società a responsabilità limitata di cui l'amministratore unico deteneva il controllo è stato addebitato di non aver denunciato i fatti di *mala gestio* al pubblico ministero, legittimato ad attivare la procedura di controllo giudiziario ex art. 2409, comma 6, c.c. (68). È evidente, allora, che la titolarità di poteri pubblicistici grazie ai quali i soggetti convenuti possono incidere sul rapporto di concessione rende particolarmente agevole la prova del rapporto causale.

Alla luce di quanto è stato detto in precedenza, non appare perfettamente "in termini" neppure il noto precedente richiamato dalla sentenza in commento per giustificare il sindacato del giudice ordinario sull'attività della pubblica amministrazione (69). La distinzione tra discrezionalità tecnica ed amministrativa elaborata dalla S.C. - come le massime che individuano nel *neminem laedere* un limite alla discrezionalità di cui godono gli enti pubblici (70) - presuppone che la pubblica amministrazione non solo abbia istituito ed organizzato il servizio, ma ne sia anche l'esercente. La pronuncia di legittimità ricordata dal tribunale di Genova sancisce, per l'appunto, la responsabilità ex art. 2050 c.c. di un ente pubblico economico (l'ENEL), cui spetta tanto la predisposizione e l'organizzazione del servizio di somministrazione dell'energia elettrica, quanto l'erogazione dello stesso. Sono evidenti le ragioni per cui in queste ipotesi si ricorre alla "sottile" (71) distinzione tra discrezionalità amministrativa e tecnica: non è facile individuare la linea di confine tra istituzione ed organizzazione del servizio - tendenzialmente caratterizzate dall'esercizio di poteri pubblicistici - e prestazione dello stesso, che si esaurisce, di regola, in un'attività materiale. Solo in relazione al primo momento sembra porsi un problema di controllo della discrezionalità, se vogliamo attribuire al termine il significato "tecnico" che ha nel diritto amministrativo, e non confonderlo con l'autonomia operativa propria (anche) dei soggetti privati; l'attività della P.A. rimane, per il resto, assoggettata alle comuni regole di responsabilità (72).

In presenza di una concessione, invece, si realizza una scissione tra il titolare del servizio - detentore di poteri pubblicistici - ed il prestatore dello stesso, le cui scelte non costituiscono esercizio di discrezionalità, ma appaiono analo-

ghe a quelle di qualsiasi altro operatore privato. Non è allora necessario individuare la linea di confine tra una sfera di discrezionalità amministrativa, ritenuta insindacabile, ed il necessario rispetto di regole tecniche e canoni di diligenza: in relazione al concedente si pone il problema di come valutare l'esercizio di una pubblica funzione (73), laddove, in assenza di una disciplina speciale, la condotta del concessionario non dovrebbe essere considerata diversamente da quella di un comune prestatore di servizi.

A differenza della funzione pubblica, che si esaurisce nell'esercizio di poteri amministrativi, quella di servizio pubblico è, in definitiva, una nozione "orizzontale", che può implicare nelle sue diverse fasi (istituzione; organizzazione; prestazione) l'esercizio di poteri autoritativi, la stipulazione di contratti, lo svolgimento di attività materiali: rilievo, questo, che prescinde dal modello prescelto per l'ero-

#### Note:

(67) Per una analisi della responsabilità dei sindaci, v., *ex pluribus*, Franzoni, *La Consob e i sindaci di società*, in *Contr. impr.*, 1997, 1151 s. In termini più generali, la tendenza ad un "aggravamento del regime di responsabilità dell'operatore professionale per i danni causati nell'esercizio della sua attività tipica" viene segnalata da Roppo, *La responsabilità civile dell'impresa*, cit., 892 ss.

(68) Cfr. Cass. 17 settembre 1997, n. 9252, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, I, 915 ss.

(69) Si tratta di Cass. 27 gennaio 1982, n. 537, in *Riv. dir. comm.*, 1982, II, 95 ss., con nota di Bessone, ed in *Resp. civ. prev.*, 1982, 370 ss., con nota di Monateri.

(70) V., per tutte, Cass. 18 maggio 2000, n. 6463, in *Giur. it. Mass.*, 2000; Cass. 22 aprile 1999, n. 3991, in *Giur. it. Mass.*, 1999; Cass. 24 novembre 1997, n. 11763, in *Rass. Avv. Stato*, 1997, I, 177; Cass. 24 gennaio 1995, in *Giur. it. Mass.*, 1995; Cass. 15 febbraio 1985, n. 1295, in *Foro it.*, 1985, I, 2014.

(71) Così Alpa, *Trattato di diritto civile*, IV, *La responsabilità civile*, cit., 689.

(72) In questo senso appaiono orientate alcune recenti sentenze di legittimità. Cfr. Cass., sez. un., 20 aprile 1991, n. 4290, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 1350, con nota di Citterio: "nell'istituire ed organizzare un servizio di autotrasporto riservato ad una particolare categoria di utenti (alunni di scuola elementare e di scuola media dell'obbligo)...la pubblica amministrazione non è tenuta soltanto ad operare scelte discrezionali circa i costi economici, i mezzi meccanici, i tempi e le modalità tecniche del trasferimento...ma - non diversamente da ogni altro privato organizzatore di viaggi similari - è tenuta a predisporre le cautele che, a seconda delle circostanze concrete, si appalesino occorrenti affinché del trasporto loro offerto i giovani utenti possano godere in condizioni di adeguata sicurezza ed in assenza di pericolo di danni alla persona"; Cass. 20 gennaio 1995, n. 623, in *Giust. civ.*, 1995, I, 2461: "il danno che deriva da attività organizzata in pubblico servizio...non è riconducibile all'eccezione, ma alla regola: si è in presenza di un danno c.d. da attività materiale, la cui incidenza lesiva sul diritto del privato non è conseguenza immediata e diretta dei provvedimenti che concernono l'assunzione, l'organizzazione e gestione del servizio, ma del fatto che le operazioni in cui consiste l'attività, per il modo come sono compiute, producono in concreto il danno".

(73) Cfr. Romano, *Profili della concessione di pubblici servizi*, cit., 505, il quale rileva che nel regime della concessione "l'ente titolare del servizio pubblico, si rivela essere una amministrazione in senso soggettivo, che oggettivamente svolge il suo ruolo...mediante l'esercizio di poteri. Mediante atti giuridici, cioè: come le amministrazioni più tradizionali, e secondo la prospettiva del diritto amministrativo più classico"; sicché attraverso il ricorso allo strumento della concessione si verifica "il recupero della visione dell'amministrazione per atti: per gli atti che di quei poteri [quelli amministrativi in senso tecnico] sono esercizio".

gazione del servizio (gestione diretta da parte della pubblica amministrazione, affidamento in concessione o altro). Di qui la necessità di "segmentare" questa composita nozione ai fini del giudizio di responsabilità, per poterne individuare le diverse "dimensioni". A tale operazione, a giudizio di chi scrive, non sembra adeguatamente rispondere la valorizzazione del concetto di discrezionalità, che tende a confondersi con l'autonomia, tecnica ed organizzativa, di cui godono gli operatori pubblici e privati; senz'altro più nitida, e rilevante sul piano applicativo, appare l'originaria distinzione tra esercizio di poteri amministrativi e prestazione di attività materiali (74).

### Un ulteriore profilo di responsabilità del ministero dei trasporti: tra obblighi internazionali ed ordinamento interno

La responsabilità del ministero dei trasporti non si fonda però esclusivamente sulle omissioni nella vigilanza della gestione aeroportuale. Ai vertici del dicastero il tribunale di Genova addebita anche "la mancata realizzazione delle strutture centrali di coordinamento e di sorveglianza generale sulla prevenzione degli incidenti aerei da *bird strike*" richiesta, in sede internazionale, dall'Organizzazione per l'aviazione civile (I.C.A.O.). Sarebbe stato necessario istituire apparati in grado di rilevare tanto la presenza della fauna aviicola nei pressi degli aeroporti, quanto l'efficacia preventiva delle diverse tecniche adottate su scala nazionale: i dati così raccolti avrebbero consentito di indicare ai singoli gestori l'eventuale necessità di integrare le misure di sicurezza volte a scongiurare il rischio di collisione. Simili strutture, rivela la sentenza in esame, sono però state attuate solo successivamente ai fatti di causa - nel corso degli anni novanta - con l'istituzione del *Bird Strike Committee of Italy*, "prima sede di coordinamento nazionale degli studi di riduzione del rischio di impatto" tra aeromobili ed uccelli.

La stessa dottrina pubblicistica sembra avere qualche dubbio in ordine al corretto inquadramento dogmatico delle attività istruttorie, informative e di studio la cui omissione viene addebitata al ministero dei trasporti (75).

Aderendo ad una prima opzione interpretativa, il monitoraggio sugli episodi di *bird strike* e sull'efficacia delle misure preventive potrebbe essere semplicemente considerato come propedeutico ad un più efficiente esercizio delle funzioni di vigilanza sulla gestione aeroportuale: valgono, allora, le considerazioni espresse nel paragrafo precedente.

Sembra tuttavia più corretto, anziché "attrarre" tale attività nell'ambito delle funzioni di controllo, considerare la esplicazione di un servizio pubblico (distinto da quello di gestione aeroportuale) volto a garantire condizioni di maggiore sicurezza per gli utenti.

In questa seconda ipotesi, la valutazione della condotta tenuta dal ministero si intreccia nuovamente con la tematica della responsabilità per omissione. Se infatti le funzioni di vigilanza sulla sicurezza aeroportuale si desumono con certezza dalla disciplina di settore, nel momento della collisione nessuna norma interna imponeva all'ammini-

strazione ministeriale l'istituzione di strutture volte a stimare i rischi di collisione e ad individuare le più efficaci misure preventive. Un puntuale obbligo in tal senso impegnava sul piano internazionale lo Stato italiano quale membro dell'organizzazione per l'aviazione civile. L'art. 38 della convenzione di Chicago prevede, infatti, che gli standards e le pratiche raccomandate approvate dal consiglio I.C.A.O. vincolino gli Stati aderenti che non abbiano tempestivamente notificato la divergenza rispetto ad essi ai vertici dell'organizzazione: si tratta di raccomandazioni che, come è noto, si distinguono da quelle adottate dalla generalità delle organizzazioni sovranazionali per il loro carattere precettivo (76). Quanto alle tecniche di adattamento del diritto interno, l'art. 687 del codice della navigazione (come novellato dalla legge 213/1983) prevede una competenza bipartita: mentre i "principi generali" contenuti negli annessi I.C.A.O. vengono attuati con regolamenti governativi, le "disposizioni tecniche" conseguenti sono emanate dal ministero dei trasporti. Successivi atti regolamentari hanno ribadito la competenza del ministro ad attuare le disposizioni tecniche concernenti la sicurezza del volo e degli aerodromi (77): tra esse rientrano senz'altro le raccomandazioni che prevedono l'introduzione di una procedura nazionale di monitoraggio sotto la direzione di un apposito comitato, la raccolta di informazioni dagli operatori aerei ed aeroportuali sulla fauna aviicola nei pressi degli scali e l'adozione di azioni su scala nazionale volte a ridurre la presenza.

Se dunque il ministero dei trasporti era autorizzato ad attuare nel contesto nazionale obblighi che vincolavano internazionalmente lo Stato, di cui costituisce un'articolazione, a rigore nessuna norma interna gli imponeva l'istituzione del servizio.

Coerentemente con l'impostazione di fondo che ca-

#### Note:

(74) Per una ricostruzione storica, cfr. Caranta, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione*, Milano, 1993, 55, il quale colloca l'origine della distinzione tra attività discrezionale ed attività vincolata della pubblica amministrazione agli albori del XX secolo, laddove in precedenza risultava più frequentata la contrapposizione dialettica tra atti di imperio ed atti di gestione. Sul punto v. anche Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 807 ss.

(75) Cfr. Cattaneo, voce *Servizi pubblici*, cit., 368. Secondo l'A., "esistono settori di attività pubblica, indubbiamente caratterizzati da una frequente presenza di poteri autoritativi, nei quali è tuttavia possibile, almeno in via di ipotesi, distinguere fasi di attività che, pur essendo di fondamentale importanza per il funzionamento del settore, sono tuttavia abbastanza lontane da quelle altre fasi in cui normalmente ricorre l'esercizio dei... poteri autoritativi. Basti pensare, a mo' di esempio, a compiti informativi, di studio, o anche istruttori o organizzativi per i quali può porsi l'alternativa se considerarli in ogni caso da assoggettare, anche eventualmente per "attrazione", alla disciplina della funzione pubblica, o ritenere che essi possano essere disciplinati come servizi pubblici, il che potrebbe, tra l'altro, rendere di massima ipotizzabile l'affidamento anche a soggetti privati".

(76) V., sul punto, Ballarino e Busti, *Diritto aeronautico*, cit., 92 ss.

(77) Cfr. d.p.r. 4 luglio 1985, n. 461, recante norme per il "recepimento nell'ordinamento interno dei principi generali contenuti negli allegati alla convenzione relativa all'aviazione civile internazionale".

ratterizza l'intera sentenza, il tribunale ritiene che le attività di rilevamento e studio dei rischi di collisione di competenza del ministero integrino un aspetto dell'esercizio aeroportuale: anche in relazione ad esse trova applicazione l'art. 2050 c.c., salvo poi prospettare, nelle battute conclusive, la possibilità di ricorrere alla disciplina ordinaria dettata dall'art. 2043.

Qualora invece, come sembra preferibile, l'attuazione dell'auspicato servizio di controllo venga tenuta distinta dall'esercizio aeroportuale, la situazione descritta rende evidente la rigidità dei tradizionali principi in tema di colpa per omissione, secondo i quali occorrerebbe individuare in capo al soggetto responsabile un puntuale obbligo giuridico di attivarsi (78). Ragionando per assurdo sulla base di tali premesse, il ministero dovrebbe andare esente da responsabilità sul punto specifico per l'assenza di un obbligo, riconosciuto dall'ordinamento interno, di istituire apparati idonei a rilevare il rischio di *bird strike*: obbligo che avrebbe dovuto essere attuato a livello nazionale e locale dallo stesso ministero. Più di un interprete ha segnalato che la necessità di rintracciare nell'ordinamento una regola impositiva di una condotta attiva si pone in tensione con il regime di atipicità che caratterizza il sistema italiano della responsabilità civile, degradando l'art. 2043 c.c. al rango di norma secondaria (79). In questa sede, a commento della sentenza, si può solo aggiungere che una rigorosa tipizzazione delle condotte omissive illecite rischierebbe di circoscrivere arbitrariamente l'ambito del giudizio di responsabilità, precludendo all'interprete una valutazione organica del ruolo svolto dal ministero nel complesso dell'amministrazione aeroportuale.

Sensibile ai rilievi effettuati in sede teorica, più di recente la giurisprudenza sembra aver temperato, proprio sul terreno della responsabilità della pubblica amministrazione, la rigidità dei principi tradizionali in tema di colpa per omissione (80). Così, muovendo da un'analisi del diritto applicato, un'autorevole voce dottrinale ha individuato una linea di tendenza secondo cui "può essere imposto un obbligo non scritto di agire quando il soggetto, cui tale obbligo viene imposto, è quello situato nella posizione migliore per evitare il danno" (81). Una prospettiva di sviluppo, questa, che - a prescindere dall'argomentazione adottata per fondare la decisione - sembra trovare nella pronuncia in esame un ulteriore elemento di riscontro.

### La ripartizione del risarcimento nei rapporti interni tra i responsabili: "disinteresse" della pubblica amministrazione per la sicurezza degli utenti e funzione sanzionatoria della responsabilità civile

Merita un cenno, infine, la distribuzione del risarcimento nei rapporti intercorrenti tra i diversi soggetti responsabili. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2055 c.c., il tribunale assume quale fondamentale criterio di giudizio quello della gravità delle omissioni ascrivibili ai convenuti, che appare tanto maggiore quanto più le misure di prevenzione non attuate interessano le rispettive competenze nel com-

plesso dell'amministrazione aeroportuale. Date queste premesse, ai fini dei rapporti interni il peso del debito risarcitorio viene a ricadere per la metà sul ministero dei trasporti, e per la restante parte sulla società concessionaria e sull'autorità portuale (rispettivamente, nelle quote del 30 e del 20 % del totale).

Dalla lettura di questo passo della motivazione, si desume un'indiretta conferma dell'ipotesi, formulata in precedenza, secondo cui, a prescindere dall'applicabilità dell'art. 2050 c.c., la fattispecie viene concretamente ricondotta nell'ambito della responsabilità per colpa. Anche ai fini della distribuzione del risarcimento, l'operato dei soggetti responsabili viene valutato alla luce delle negligenze ascrivibili a ciascuno di essi; è naturale, dunque, che l'interprete non abbia avvertito la necessità di adottare un metro di giudizio più armonico con il criterio oggettivo di imputazione della responsabilità espresso dall'art. 2050 c.c. (valutazione individualizzata del rischio (82); specifica potenzialità dannosa delle attività che hanno concorso a cagionare il danno) (83). Diversamente da quanto avviene in relazione all'ipotesi di più soggetti oggettivamente responsabili, che richiede al giudice un'interpretazione "adeguatrice" dell'art. 2055 c.c., qui la categoria della colpa viene impiegata senza difficoltà (84).

Non solo. Nella prospettiva adottata dal giudice, il criterio della gravità delle omissioni imputabili ai convenuti - considerato alla luce delle funzioni svolte nel contesto dell'amministrazione aeroportuale - appare addirittura esclusivo, tanto da elidere, di fatto, la valutazione dell'apporto causale di ciascuno di essi alla produzione dell'evento dan-

#### Note:

(78) Cfr., per tutte, Cass. 14 aprile 1983, n. 2619, in *Giur. it.*, 1985, I, 1, 528, con nota di Garri; Cass., sez. un., 13 ottobre 1980, n. 5456, in *Giust. civ.*, 1981, 546, con nota di Alpa; App. Roma 5 marzo 1980, in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 173.

(79) Cfr. Alpa, *Trattato di diritto civile*, IV, *La responsabilità civile*, cit., 264 ss.; Cossu, *Ancora in tema di esercizio di attività pericolose*, cit., 619.

(80) Cfr. Cass., sez. un., 13 maggio 1998, n. 4825, in *Giur. it. Mass.*, 1998, per esteso in *CD-Rom UTET*; Cass. 12 agosto 1992, n. 9550, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 477; Cass. 4 febbraio 1987, n. 1068, in *Riv. dir. comm.*, 1989, II, 111, con nota di Maugeri.

(81) Così Monateri, *La responsabilità civile*, cit., 101 s.

(82) Cfr. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, cit., 289.

(83) V. Comporti, *Esposizione al pericolo*, cit. 189 ss.

(84) Ma v. Gnani, *L'art. 2055 c.c. e il suo tempo*, in questa *Rivista*, 2001, 1031 ss., cui si rinvia per i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali. Discostandosi dalle opinioni degli autori citati nelle note precedenti, e traendo spunto da un recente studio monografico (Orlandi, *La responsabilità solidale. Profili delle obbligazioni solidali risarcitorie*, Milano, 1993, 289), l'A. sostiene che, anche nelle ipotesi di responsabilità oggettiva, l'interprete debba ravvisare una colpa nella condotta concretamente tenuta dai coautori ai fini della suddivisione interna del debito risarcitorio. Ove non sia ravvisabile alcun profilo di colpa in concreto, non sarebbe dato ricorrere a criteri di distribuzione diversi, ma riemergerebbe "un principio proprio del condebito qual è quello dell'uguaglianza delle singole quote" (art. 2055 comma 3; in questo senso, cfr. Busnelli, *L'obbligazione soggettivamente complessa. Profili sistematici*, Milano, 1974, 368). È evidente che, se si ritiene di aderire a quest'ordine di considerazioni, i rilievi formulati nel testo perdono significato.

noso. Dei due elementi indicati dall'art. 2055 c.c. ai fini della distribuzione del risarcimento, quello della gravità della colpa viene valorizzato in modo tale da sminuire la necessità di ponderare la rilevanza causale delle singole condotte.

Con particolare severità viene considerata la posizione del ministero dei trasporti, su cui viene a ricadere la metà del peso del risarcimento; e questo più in considerazione del fatto che il dicastero si trova al vertice dell'amministrazione aeroportuale che per l'incidenza delle omissioni ad esso imputabili nella determinazione del danno. Da un lato, infatti, non è semplice valutare - sia pure su base probabilistica - quali effetti l'istituzione di un servizio nazionale di monitoraggio e studio sul rischio di *bird strike* avrebbe avuto, all'epoca dei fatti, sulle scelte del gestore genovese, e, di riflesso, sul verificarsi della collisione. Dall'altro, con più specifico riferimento alle funzioni di vigilanza e controllo, l'organizzazione portuale, quale concedente diretto, avrebbe forse potuto incidere con maggiore tempestività ed efficacia sulla negligente gestione dello scalo. Si può concludere, in definitiva, che in sede di ripartizione del risarcimento l'interprete consideri, piuttosto che il contributo del ministero al verificarsi di un evento dannoso storicamente determinato, le inefficienze ascrivibili ad esso nel complesso dell'amministrazione aeroportuale.

Sembra allora opportuno, a questo proposito, ricordare l'opinione, autorevolmente espressa in dottrina, secondo cui sussiste uno stretto rapporto tra i criteri che orientano la distribuzione del debito risarcitorio tra corresponsabili e le funzioni della responsabilità civile privilegiate dall'interprete (85). Le scelte effettuate dal tribunale in ordine alla

suddivisione del quantum risarcibile sottendono, a giudizio di chi scrive, una netta accentuazione della funzione sanzionatoria e preventiva della responsabilità civile rispetto a quella riparatoria e redistributiva.

Non è senza significato che l'occasione di queste considerazioni venga offerta da una fattispecie di responsabilità che vede coinvolta la pubblica amministrazione. Con riferimento ad un servizio pubblico, come quello aeroportuale, la cui corretta esplicazione risponde all'esigenza di garantire la sicurezza di estese collettività di utenti, il giudice imputa allo Stato una quota del debito risarcitorio assai più consistente di quella che ricade sul gestore diretto. Il difetto di vigilanza e la mancata predisposizione delle strutture idonee a monitorare il rischio di *bird strike* vengono considerati più rilevanti, ai fini della distribuzione del risarcimento, delle stesse macroscopiche negligenze addebitabili al concessionario privato. Piuttosto che rispondere alla funzione di compensare un pregiudizio prodottosi in capo al danneggiato e di ridistribuire razionalmente i valori distrutti dall'illecito, l'istituto della responsabilità civile viene finalizzato, nel suo concreto operare, al perseguimento di un'istanza sociale che in questo momento storico appare particolarmente sentita: quella di sanzionare il disinteresse della pubblica amministrazione verso le esigenze primarie di cittadini ed imprese.

Nota:

(85) Cfr. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, cit., 282.

## NOVITA'

COLLANA «PRIMA LETTURA»

A CURA DI GIORGIO DE NOVA

# IL RICONOSCIMENTO DELLE PERSONE GIURIDICHE

*Maria Vita De Giorgi*

*Giulio Ponzanelli*

*Andrea Zoppini*

IPSOA, 2001, L. 45.000 (€ 23,24) (cod. 000315697)

Gli Autori commentano articolo per articolo il D.P.R. n. 361/2000 che ha istituito e regolamentato il registro delle persone giuridiche private. Il volume fornisce indicazioni operative ai professionisti sulla nuova struttura delle persone giuridiche private (associazioni, fondazioni, ONLUS ecc.) e sul nuovo registro nel quale devono iscriversi.

Correda il volume una completa e utile appendice.

Per maggiori informazioni rivolgersi all'Ufficio Vendite Dirette (Tel. 02.82476794 - fax 02.92476403) o all'Agente IPSOA di zona o consultare il sito: [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)